
Vergaderjaar 2004–2005

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 9

HET PROJECT ZUIDERZEELIJN: TOETSING MET TERUGWERKENDE KRACHT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 december 2004

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten biedt u hierbij een onderdeel aan van het verslag van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 11 november 2003 gegeven opdracht heeft ingesteld. Het betreft een vergelijking van het door de commissie ontwikkelde toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten met de gang van zaken rond het toekomstgerichte infrastructuurproject Zuiderzee.

De voorzitter van de commissie,
Duivesteijn

De griffier van de commissie,
Kool

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	5	2.14	Het begin van het tweede kabinet-Balkenende (2003, 2004)	46
1.1	Achtergrond	5		Het regeerakkoord	46
1.2	Doelstelling	5	2.14.1	Verschuivingen in de begroting van het	
1.3	Positie van dit rapport	6	2.14.2	Infrastructuurfonds	47
1.4	Werkwijze en opzet	7		Contacten tussen kabinet en Tweede Kamer (eind 2003, begin 2004)	48
1.5	Samenstelling staf	7	2.14.3	Nieuw enthousiasme in Noord-Duitsland	49
2.	RECONSTRUCTIE BESLUITVORMINGS- ZUIDERZEELIJN	8	2.14.4	De Nota Ruimte	49
2.1	Eerste ideevorming en het MIT 1996–2000	8	2.14.5	Mei 2004: het Langman-akkoord wankelt	50
2.2	Het Langman-akkoord (1998)	9	2.14.7	Mei 2004: de CPB-notitie van november 2001 komt boven drijven	50
2.2.1	Aanleiding tot de commissie Langman	9		Communicatie naar aanleiding van het	
2.2.2	Het rapport van de commissie Langman	9	2.14.8	kabinetsbesluit van 23 april 2004	51
2.2.3	Het SNN-advies	10		Een nieuw concept van de samenwerkings-	
2.2.4	Het Langman-akkoord	11	2.14.9	overeenkomst	52
2.2.5	De verkiezingen van 1998 en het Regeerakkoord van Kok II	11	2.14.10	Twijfel in de regio	54
2.2.6	De Zuiderzeelijn en de Hanzelijn	13	2.14.11	Het Algemeen Overleg van 23 en 30 juni 2004	54
2.3	Oplevering van de eerste studies (voorjaar 1999)	13	2.15	De moties van Dijkstra en Hofstra en verder	55
2.4	Het private initiatief	14	2.15.1	De moties van Dijkstra en Hofstra	55
2.4.1	Transrapid	14	2.15.2	Waarschuwing van prof. ir. A. J. J. Pols	56
2.4.2	Internationaal perspectief	15	2.15.3	Zuiderzeelijnkrant augustus 2004	56
2.5	De alternatieven	15	2.15.4	Recente ontwikkelingen	57
2.6	De kabinetsnotitie (Keuzenotitie) Zuiderzeelijn (maart 2000)	17	2.15.5	Het Algemeen Overleg van 14 oktober 2004 en daarna	59
2.7	De verkenning deel I (maart 2000-oktober 2001)	19	2.16	Een integrale ruimtelijke structuurvisie	60
2.7.1	Inleiding	19	2.17	Samenvatting	61
2.7.2	De Zuiderzeelijn Business Case	19			
2.7.3	MIT-overleg (27 november 2000)	19	3.	ANALYSE	64
2.7.4	Afronding van de Verkenning	20	3.1	Inleiding	64
2.7.5	De kabinetsnotitie van 23 maart 2001	22	3.2	Verdieping: kwaliteit van proces en project	64
2.7.6	Het hieropvolgende Algemeen Overleg (26 juni 2001)	24	3.2.1	Ongestructureerd voortraject met overgeslagen stappen	64
2.7.7	Advies van VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat en stakeholdersoverleg	25	3.2.2	De rollen van het kabinet en de Tweede Kamer	64
2.8	De Verkenningen deel II (eind 2001)	27	3.2.3	Een betere aanbestedingsprocedure maakt nog geen beter project	65
2.8.1	Inleiding	27	3.3	Verdieping: verhouding tussen probleem, doelstellingen en oplossing	66
2.8.2	Kosten/baten	27			
2.8.3	Maatschappelijke kosten/baten	28	3.3.1	De probleemstelling en de oplossingsrichting van de commissie Langman	66
2.8.4	Vervoerwaarde	30	3.3.2	De doelstellingen van de Zuiderzeelijn	67
2.8.5	Inpassing en milieueffecten	32	3.3.3	De beoordeling van de Zuiderzeelijn door het kabinet	67
2.8.6	De reactie van het CPB	32	3.3.4	De probleemstelling nader beschouwd	68
2.9	Het kabinetsbesluit van 21 december 2001	33	3.3.5	Het oplossend vermogen van de Zuiderzeelijn nader beschouwd	70
2.9.1	Inhoud van het besluit	33			
2.9.2	De geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure	34	3.3.6	Kenmerken van een succesvol project volgens het CPB	71
2.9.3	De financiële bijdragen van de overheden	35	3.4	Verdieping: de prijsvraagprocedure	72
2.9.4	De vervolgprocedure	36	3.4.1	De prijsvraag en het Kompas bij ontwikkelingscompetities	72
2.10	Het Tracé/MER-aanbestedingsmodel	37	3.4.2	Sterkte en zwakte van de voorgestelde procedure	73
2.10.1	Het model	37	3.5	Verdieping: gefixeerde budgetten bieden schijnzekerheid	74
2.10.2	Prijsvraagfase (2004, 2005)	38	3.5.1	Scope-mutaties	74
2.10.3	Planontwikkelingsfase (2005–2007)	38	3.5.2	Failissement	74
2.10.4	Vaststellingsfase (2007–2008/2009)	39	3.5.3	Camel-nose-effect	75
2.11	Activiteiten naar aanleiding van het kabinetsbesluit	39	3.6	Verdieping: besluitvorming en organisatie van een groot project	75
2.11.1	Intentie van een samenwerkingsovereenkomst	39	3.6.1	Het gebruik van «juiste» en «onjuiste» cijfers en het verstrekken van informatie	75
2.11.2	Algemeen Overleg van 27 februari 2002	40	3.6.2	Prognoses en werkelijkheid en hoe ermee om te gaan	76
2.11.3	De Zuiderzeelijn in de nota «Ontwerpen aan Nederland»	40	3.7	Verbreiding: vergelijking Zuiderzeelijn met andere TCI-projecten	77
2.11.4	De concept-samenwerkingsovereenkomst	41			
2.12	De beoordeling door de planbureaus, ICES-ronde 2002	42			
2.13	Het eerste kabinet-Balkenende (2002)	45			
2.13.1	Het regeerakkoord en de stand van zaken	45			
2.13.2	Het Algemeen Overleg van 12 september 2002	45			

3.7.1	Parallel initiatief Betuweroute en Zuiderzeelijn	77	4.3.1	Integrale beleidsafweging	91
3.7.2	Parallel ontbrekende nut-en-noodzaakbepaling Betuweroute en Zuiderzeelijn	78	4.3.2	Structuurvisie	92
3.7.3	Parallel kosten en baten Betuweroute, HSL-Zuid en Zuiderzeelijn	78	4.3.3	Conclusie	93
3.7.4	Parallel exploitatie HSL-Zuid en Zuiderzeelijn	79	BIJLAGEN		95
3.7.5	Parallel afstemming met het buitenland bij Betuweroute en Zuiderzeelijn	79	Bijlage 1:	Lijst van afkortingen	96
3.8	Verbreding: magneetweefbanen en de effecten van hogesnelheidslijnen	80	Bijlage 2:	Algemene Overleggen van de vaste Kamercom- missie voor Verkeer en Waterstaat over de Zuiderzeelijn	98
3.8.1	Andere magneetweefbanen	80			
3.8.2	Ruimtelijke en economische gevolgen van andere HSL-projecten	83		Algemeen Overleg 26 juni 2001	98
3.9	De belangrijkste conclusies uit de analyse	84		Algemeen Overleg van 27 februari 2002	99
3.9.1	Belangrijkste kwaliteiten	84		Algemeen Overleg van 12 september 2002	101
3.9.2	Belangrijkste zwaktes	85		Algemeen Overleg van 23 juni 2004 (eerste termijn)	103
				Algemeen Overleg van 30 juni 2004 (tweede termijn)	111
4.	HET PROJECT ZUIDERZEELIJN: TOETSING MET TERUGWERKENDE KRACHT	87	Bijlage 3:	Passages uit de verkiezingsprogramma's van 1998	115
4.1	Het toetsingskader	87			
4.2	Kanttekeningen bij de huidige procedure	88			
4.3	Toetsing aan het toetsingskader	91	Bijlage 4:	Bronnen	118

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

Terwijl de Betuweroute en de HSL-Zuid na langdurige besluitvormingsprocessen in aanbouw zijn, is het volgende grote spoorwegproject alweer in voorbereiding. Het plan voor een Zuiderzeelijn, een directe en snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Groningen, via Flevoland en Friesland, staat op het punt om in vier varianten te worden uitgewerkt. Ook de Zuiderzeelijn is een ambitieus project. Niet alleen de afstand van het tracé bepaalt die ambitie, maar vooral de vervoerssystemen die in beeld zijn. Mogelijk zal de eerste commerciële magneetweefbaan van Europa over de Zuiderzeelijn gaan rijden. Het kan ook nog een hogesnelheidstrein worden, zoals die ook over de HSL-Zuid naar Brussel en Parijs zal gaan rijden. Meer reguliere spoorwegtechnieken zijn als referentie alternatief geformuleerd.

In 2004 speelt de planontwikkeling voor de Zuiderzeelijn zich af tegen de achtergrond van een parlementair onderzoek naar grote infrastructuur. De directe aanleiding hiervoor was de risicoreservering voor de aanleg van grote spoorprojecten van € 985 miljoen, onderdeel van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2003. Deze bleek bedoeld om mogelijke kostenoverschrijdingen bij de Betuweroute en de HSL-Zuid op te vangen. Deze risicoreservering voedde een sluimerend gevoel bij de Tweede Kamer dat zij onvoldoende greep heeft op de besluitvorming rond grote infrastructuurprojecten. Op 20 februari 2003 nam de Tweede Kamer de motie-Hermans aan¹, die opriep tot een onderzoek. Overwegingen voor het onderzoeksvoorstel zijn *«dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuweroute»* en *«dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen»*.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is ingesteld om te onderzoeken hoe de Tweede Kamer haar greep op grote infrastructuurprojecten kan versterken. Een te ontwikkelen toetsingskader zou daarin een centrale rol moeten spelen. Gaande het onderzoek ontvouwde zich steeds meer een dynamisch toetsingskader, waarbij het tijdselement een centrale rol inneemt. Grote projecten zijn te verschillend en kennen een te grillig procesverloop om tot uniforme inhoudelijke criteria te komen, tenzij zeer globaal geformuleerd. Wel is het dringend gewenst gebleken om een aantal parlementaire besluitvormingsmomenten te markeren en een procedureel in te bouwen, en om de Tweede Kamer te voorzien van een betere bewerktuiging om haar sturende en controlerende rol waar te kunnen maken. De Zuiderzeelijn is een logische eerste toepassing voor het toetsingskader. Daarom is ook dit project bij de werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten betrokken. De beslissing om de Zuiderzeelijn in een aantal alternatieven uit te werken, is opgeschort tot de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten haar onderzoek heeft afgerond.

1.2 Doelstelling²

De doelstelling voor het onderzoek is geformuleerd door een werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, die de motie-Hermans uitwerkte in een onderzoeksvoorstel. Daarin omschreef zij de doelstelling als volgt: *«De onderzoeksdoelstelling is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op*

¹ TK, vergaderjaar 2002–2003, 22 589, nr. 215.

² Zie voor een nadere toelichting op de doelstelling en de werkwijze van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bijlage 1 bij het hoofdrapport.

de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten».

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten werkte de onderzoeksdoelstelling in haar plan van aanpak uit in de volgende probleemstelling: «Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeteren?» Onderliggende deelvragen zijn de volgende:

- *Op welke wijze wil de Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarvoor wil de Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?*
- *Reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wenselijk acht? Zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?*
- *Op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?*

De leerervaringen waar de onderzoeksdoelstelling op doelt, ontleent de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan de twee grote en controversiële spoorprojecten waar de risicoreservering voor bedoeld is: de HSL-Zuid en de Betuweroute. Daarnaast heeft de commissie literatuuronderzoek laten verrichten naar ervaringen met grote projecten in binnen- en buitenland. Uit de leerervaringen en het literatuuronderzoek, ondersteund door zeventig openbare hoorzittingen en een aantal besloten gesprekken, is het toetsingskader samengesteld. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft haar toetsingskader vervolgens getoetst op de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

1.3 Positie van dit rapport

De werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben geresulteerd in zes rapporten:

- een hoofdrapport dat onder meer het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten bevat;
- een deelrapport, waarin de besluitvorming over de Betuweroute wordt gereconstrueerd
- een deelrapport, waarin de besluitvorming over de HSL-Zuid wordt gereconstrueerd;
- een deelrapport, waarin op basis van het besluitvormingsproces tot dusverre de Zuiderzeelijn wordt getoetst aan het nieuwe toetsingskader;
- een deelrapport waarin onderliggende bijdragen van onderzoekers zijn gebundeld;
- een rapport waarin de verslagen van de openbare hoorzittingen zijn gebundeld.

Dit rapport bevat de reconstructie van het besluitvormingsproces over de Zuiderzeelijn tot dusverre en de confrontatie met het toetsingskader. Het wijkt op een belangrijk punt af van de reconstructies over de Betuweroute en de HSL-Zuid. Dit rapport verschijnt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers van de TU Delft, niet van de TCI. Deze keuze is gemaakt omdat geen politieke conclusies aan de reconstructie worden verbonden; niet over het optreden van kabinet en Kamer en

evenmin over de wenselijkheid om al dan niet op de ingeslagen weg door te gaan. Besluitvorming over de Zuiderzeelijn vindt plaats in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Die kan haar voordeel doen met de resultaten van dit onderzoek. De TCI legt de resultaten wel naast het eigen toetsingskader. Dat gebeurt in hoofdstuk 4, dat dan ook wel onder de directe verantwoordelijkheid van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten valt. Hierin wordt bezien in hoeverre het doorlopen proces overeenkomt met de in het toetsingskader geschetste procesgang en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan vanuit het ontwikkelde toetsingskader voor de Zuiderzeelijn. Uit dit hoofdstuk volgen derhalve aanbevelingen voor de inrichting van het vervolgproces.

1.4 Werkwijze en opzet

Om de procesgang rond de Zuiderzeelijn op een zinvolle wijze te kunnen confronteren met het toetsingskader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, waren twee onderzoeksstappen nodig, vergelijkbaar met de werkwijze voor onderzoeken naar de Betuweroute en de HSL-Zuid: een reconstructie van het besluitvormingsproces tot nu toe en een analyse van de feiten.

De reconstructie is gericht op de vervaardiging van een – gegeven de beperkte beschikbare tijd en middelen – zo gedegen en objectief mogelijke reconstructie van het doen en laten van de belangrijkste politieke en bestuurlijke hoofdrolspelers (Kamerleden, ministers, topambtenaren op de relevante departementen) rond de Zuiderzeelijn. Voor deze reconstructie kon worden geput uit een omvangrijk – zij het inherent incompleet geheel aan primaire en secundaire schriftelijke bronnen. Een verschil met de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid is dat in het geval van de Zuiderzeelijn de onderzoekers alleen gebruik hebben gemaakt van openbaar materiaal. Gepoogd is de gebeurtenissen relatief gedetailleerd en op zuiver beschrijvende manier weer te geven. Lezers kunnen zich dus in eerste instantie zelf impressies vormen over de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond de Zuiderzeelijn tot dusverre. Deze reconstructie is te vinden in hoofdstuk 2.

Het analyserende deel is minder politiek-bestuurlijk van aard en minder specifiek gericht op het functioneren van de Tweede Kamer dan de beide andere reconstructies. De analyse van de Zuiderzeelijn richt zich op een aantal opmerkelijke gebeurtenissen en keuzes die uit de reconstructie naar voren komen. Deze worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de kennis over grote infrastructuurprojecten in het algemeen. Hieruit worden sterke en zwakke punten in het proces afgeleid, zoals die door de onderzoekers zijn bepaald.

Op basis van de conclusies uit de reconstructie en de analyse heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zelf in hoofdstuk 4 de vergelijking met het toetsingskader gemaakt.

1.5 Samenstelling staf

Het rapport over de Zuiderzeelijn is grotendeels gemaakt door het onderzoeksteam van de TU Delft dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bij haar werkzaamheden heeft bijgestaan³. Uit dit team heeft drs. M. Leijten zich specifiek met de Zuiderzeelijn bezig gehouden. Hij is daarbij ondersteund door prof. dr. ir. H. Priemus en prof. mr. dr. H. de Bruijn, beiden eveneens verbonden aan de TU Delft, die ook bijdragen aan dit rapport hebben verzorgd.

³ Precies geformuleerd vallen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 4 onder verantwoordelijkheid van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten en hoofdstuk 2 en 3 onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers van de TU Delft.

2. RECONSTRUCTIE BESLUITVORMINGSPROCES ZUIDERZEELIJN

2.1 Eerste ideevorming en het MIT 1996–2000

Ideeën over een Zuiderzeespoorlijn bestaan al sinds de jaren zestig. In die tijd wijzen noordelijke bestuurders op het belang van een snelle spoorverbinding van hun regio met de Randstad. Deze zou moeten lopen via de nieuwe Flevopolders. Al begin jaren zeventig richten geïnteresseerde gemeenten de Stichting Zuiderzeelijn op. Dit resulteert onder andere in enkele rapporten. In de jaren tachtig kiest het Rijk echter voor de Hanzelijn, een verbinding vanuit Amsterdam (Weesp) via Almere, Lelystad, Dronten en Kampen naar Zwolle. Hiermee moet uiteindelijk ook de reistijd naar Groningen en Leeuwarden afnemen, zij het slechts weinig. De kosten van de Hanzelijn worden volgens het dan geldende prijspeil (1980) geschat op f 1,34 miljard (€ 610 miljoen), tegen zo'n f 3 miljard (€ 1,36 miljard) voor de Zuiderzeelijn (dan nog met conventioneel spoor). In 1988 is de Hanzelijn klaar tot aan Lelystad (Flevolijn). De voltooiing tot aan Zwolle is tot op heden nog niet uitgevoerd. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, begin jaren negentig, is de Zuiderzeelijn opgenomen als «niet onmogelijk te maken verbinding», wat wil zeggen dat de lijn vooralsnog niet in de uitvoeringsplannen voorkomt, maar ook niet voor de toekomst door andere besluitvorming onmogelijk gemaakt mag worden. Minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat zegt op 21 december 1993 ernaar te streven de Zuiderzeelijn in het volgende Structuurschema Verkeer en Vervoer op te nemen. In 1992 richten de provincies Flevoland, Friesland, Groningen en Drenthe de Maatschappij voor de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn op. Aanvankelijk denkt deze maatschappij aan een spoorverbinding voor snelheden tot 200 km/uur, tot de aandacht in 1994 verschuift naar het net over de Duitse grens (in Lathen) gebouwde proeftraject van Transrapid voor een magneetweefbaan (zie paragraaf 2.4). Op dat moment wordt deze variant op politiek niveau echter nog niet als voorkeursalternatief gezien.

In de behandeling van het MIT 1996–2000 op 13 november 1995 (TK 1995–1996, 24 403, nr. 9) wordt de Zuiderzeelijn door diverse Kamerleden aangehaald. Sommige fracties zeggen het te betreuren dat bij die gelegenheid de Zuiderzeelijn niet in het tweede tactisch pakket⁴ is opgenomen. Daarin wordt namelijk vooral gekozen voor verbindingen in de Randstad. Er wordt voorgesteld de Zuiderzeelijn op te nemen in de verkenningsfase van het MIT, maar minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat legt de prioriteit bij de ook al op de rol staande voltooiing van de Hanzelijn. Ze zegt dat de Zuiderzeelijn niet in het tweede tactisch pakket wordt opgenomen, omdat er onvoldoende vervoer te verwachten is op de lijn en omdat in het verkenningsprogramma alleen projecten worden opgenomen die in principe binnen tien jaar worden aangelegd. Ze sluit dus niet uit dat de Zuiderzeelijn in een later stadium opportuun wordt, maar verwacht hierover vóór 2000 geen besluitvorming, en vóór 2010 geen realisatie. Het tweede tactisch pakket loopt tot 2005. Kamerlid Verbugt (VVD) vraagt zich vervolgens af welke basis de minister heeft om al ruimte te reserveren in het Noorden (de verbinding mag immers niet onmogelijk gemaakt worden), als er nog geen plan is waarin het project voorkomt. Minister Jorritsma gaat er echter vanuit

⁴ In het eerste tactisch pakket staan de projecten die als eerste in aanmerking komen om gerealiseerd te worden. In het Tweede Tactisch Pakket staan de nieuwe projecten voor realisatie in een latere fase.

«dat de regionale bestuurders graag bereid zullen zijn om de ruimtelijke reserveringen in acht te blijven nemen, ook al weten zij dat het wellicht nog een aantal jaren duurt voordat de lijn er komt».

Tijdens het genoemde nota-overleg van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat dient mevrouw Verbugt een motie in.⁵ De motie-Verbugt wordt met algemene stemmen aangenomen.

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, van mening dat de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn een belangrijke bijdrage kan leveren aan de economische groei van Noord-Nederland;

overwegende dat het belang van deze verbinding, als schakel in de railverbinding Randstad-Noord-Nederland-Duitsland-Scandinavië Europees wordt onderkend;

spreekt als haar opvatting uit voorbereidingen te treffen om de realisatie van dit project op middellange termijn mogelijk te maken,

en gaat over tot de orde van de dag

Verbugt
Van Heemst
Van 't Riet
Reitsma

2.2 Het Langman-akkoord (1998)

2.2.1 Aanleiding tot de commissie Langman

In 1996 presenteert drs. F.J. Sijtsma van de Rijksuniversiteit Groningen het rapport «*Ruimte te over, ruimte tekort*». Hierin schetst hij de achtergebleven ontwikkeling van de noordelijke provincies en de mogelijke effecten van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden. Bij de algemene beschouwingen in 1996 dient de heer Wallage (PvdA) een motie in waarin wordt gevraagd om meer aandacht voor de positie van het Noorden bij de economische ontwikkeling van Nederland. Door deze motie en steun van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)⁶ komt er breed draagvlak voor het instellen van de commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland (de «commissie Langman»). De commissie krijgt als opdracht:

«advies uit te brengen over de gewenste versterking van de bijdrage van het landsdeel Noord-Nederland aan de doelstellingen van de nationale economie en over de verdere ontwikkeling van de kwaliteiten van de ruimtelijke structuur, van verkeer en vervoer, van land- en tuinbouw en van recreatie, natuur en landschap in Noord-Nederland».

2.2.2 Het rapport van de commissie Langman

Er wordt een ontwikkeling gesignaleerd van wegtrekkende werkgevers door een tekort aan gekwalificeerd personeel. De commissie constateert dat de economische ontwikkeling voor de meeste sectoren wel voorspoedig verloopt, maar dat met name de werkloosheid hoger en de arbeidsparticipatie lager is dan in de rest van Nederland. De oplossing die de commissie Langman aandraagt om de gebrekkige werkgelegenheid recht te trekken, is het creëren van 43 000 arbeidsplaatsen tot 2010, bovenop de gemiddelde werkgelegenheidsgroei van Nederland als geheel. Er wordt een breed pakket van maatregelen voorgesteld om deze groei te realiseren, voor een deel uit te voeren door de overheden in het Noorden zelf en voor een deel gericht op door de rijksoverheid te nemen maatregelen.

⁵ TK, 1995–1996, 24 407 nr. 5.

⁶ Samenwerkingsverband van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen.

Het investeringsprogramma bestrijkt de periode 2000–2010 en bedraagt f 10,35 miljard (€ 4,7 miljard), waarvan f 5 miljard (€ 2,25 miljard) voor de periode tot 2006. Het betreft voor een deel een verbetering van de infrastructuur. In hoeverre deze maatregelen bijdragen aan het vermindern van de werkloosheid en het verhogen van de arbeidsparticipatie wordt niet expliciet aangegeven.

In het rapport *Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland* dat de commissie Langman in september 1997 uitbrengt, wordt een driesporenbeleid voorgesteld, bestaande uit:

- Ruimtelijke clustering van economische activiteiten;
- Behoud en versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied;
- Versterking van de positie van de steden.

Over een verbinding tussen de Randstad en het Noorden staat in het rapport geschreven:

«Op langere termijn acht de Commissie het van belang aansluiting te creëren op de Betuweroute, alsmede een meer rechtstreekse railverbinding vanuit de Randstad naar Noord-Nederland in de plannen op te nemen als uitwerking van het perspectief richting 2030» (p. 12).

In de verdere uitwerking ligt de aandacht vooral bij het (inter)nationale goederenvervoer en de noordelijke zeehavens. Op de kaart van voorgestelde infrastructuurprojecten die is bijgevoegd, komt de Zuiderzeelijn zelfs niet voor. De Zuiderzeelijn is niet begroot en is slechts opgenomen als verkenning voor de periode tot 2030 (net als overigens de aansluiting op de Betuweroute). De lijn maakt dan ook geen deel uit van het voorgestelde maatregelenpakket van f 10,35 miljard (€ 4,7 miljard).

2.2.3 Het SNN-advies

In december 1997 debatteert de Tweede Kamer over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Dit leidt tot het aannemen van de motie-Witteveen, waarin de Tweede Kamer uitsprekt dat het overleg tussen het kabinet en het SNN moet leiden tot een samenhangend pakket van maatregelen, voorzien van een financiële paragraaf (TK 1997–1998, 24 060, nr. 14). Het kabinet vraagt dus naast de commissie Langman ook het SNN zelf om aan het maatregelenpakket bij te dragen naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Langman. Het advies dat het SNN daarop uitbrengt, heet *Kompas voor de toekomst*, en dient als basis voor de afspraken tussen het kabinet en het SNN. Hierin wordt wel het belang van de Zuiderzeelijn als maatregel vóór 2010 aangegeven:

«Bovendien is van groot strategisch belang dat de aanleg van de snelle internationale spoorverbinding Randstad-Flevoland-Fryslân-Groningen vóór 2010 van start gaat ... De verbinding zal in een latere fase worden doorgetrokken richting Noord-Duitsland en verder, als onderdeel van een EU-netwerk van hogesnelheidsverbindingen» (p. 36).

Om het belang te benadrukken, staat in de korte samenvatting van dit rapport de snelle spoorverbinding als enige specifieke maatregel genoemd:

«De drie noordelijke provincies achten het verder noodzakelijk dat de spoorverbinding van de Randstad via Flevoland en Fryslân naar Groningen snel wordt gerealiseerd – als eerste fase in de totstandkoming

van een internationale verbinding. De werkzaamheden daaraan zouden vóór 2010 van start moeten gaan» (p. 63).

Opvallend bij zowel het SNN-advies als de eerder genoemde motie-Verbugt, is de sterke focus op en de stelligheid over het internationale karakter van de lijn.

2.2.4 Het Langman-akkoord

Het Rijk neemt dit plan in de onderhandelingen over. Het plan voor de aanvang van de realisatie van de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden vóór 2010, komt dus niet rechtstreeks voort uit de commissie Langman zelf, maar uit het advies van het SNN. In het document dat staatssecretaris Van Dok-Van Weele van Economische Zaken naar aanleiding van het akkoord tussen het kabinet en het SNN naar de Tweede Kamer stuurt (ES/RBM/RSB/RP 98027868.b33), wordt nadrukkelijk gesteld dat het kabinet ook de visie van het SNN volgt:

«Het kabinet onderschrijft de visie van het SNN op hoofdlijnen. De visie van het SNN en het rapport van de commissie Langman zullen bouwstenen zijn voor het SVV 3⁷ en NLO⁸».

In de ICES-pakketten die in de afspraken geformuleerd worden, staat onder de projecten in de periode na 2006:⁹

«De minister van Verkeer en Waterstaat geeft aan dat de snelle spoorverbinding Zuiderzeelijn zal worden opgenomen in het SVV 3, waarbij het streven erop is gericht om de uitvoering vóór 2010 te beginnen».

De Zuiderzeelijn is dus een expliciet onderdeel van het akkoord in het bestuurlijk overleg van het kabinet en het SNN dat op 16 april 1998 wordt gesloten («Langman-akkoord»).

De Tweede Kamer wordt niet direct betrokken bij het afsluiten van het akkoord. Overigens blijkt uit het verslag van het Algemeen Overleg van 18 juni 1998 (TK 1997–1998, 25 017, nr. 9) dat het akkoord in de Kamer breed wordt gesteund. In een begeleidende brief bij het MIT voor 2000–2004 (2 november 1999) voegt minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat aan de toezegging voor de aanleg van de Zuiderzeelijn wel toe: *«Het streven duidt op een inspanningsverplichting en nog geen resultaatverplichting»* (TK 1999–2000, 26 828, nr. 2), wat inhoudt dat de afspraak door het kabinet nog niet als een definitief besluit voor de lijn wordt beschouwd, maar wel als een toezegging om de lijn, indien de mogelijkheden dit toelaten, te realiseren. In hoeverre dit in overeenstemming is met de perceptie van het SNN omtrent de afspraken, is niet bekend.

2.2.5 De verkiezingen van 1998 en het regeerakkoord van Kok II

Bij de landelijke verkiezingen van 1998 hebben de meeste partijen (VVD en SP uitgezonderd) de Zuiderzeelijn expliciet in hun programma verwerkt (zie bijlage 3). De SP geeft in dit kader wel aan dat ze in algemene zin niet veel ziet in hogesnelheidstreinen. Veel partijen willen de Zuiderzeelijn als HSL-verbinding, van een magneetzweefbaan (zie paragraaf 2.4) is nog in geen van de verkiezingsprogramma's sprake. CDA, D66, PvdA en SGP zien de Zuiderzeelijn als een internationale lijn en noemen in dit verband het doortrekken van de lijn vanaf Groningen naar Duitsland. Naast de opmerkingen over een HSL zijn in bijlage 3 ook de meningen over de

⁷ Nu NVVP.

⁸ Vervallen, daarvoor in de plaats: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (later Nota Ruimte).

⁹ De Zuiderzeelijn wordt hier gepresenteerd als onderdeel van de ICES-pakketten. Later zal blijken dat de Zuiderzeelijn door de ICES als zwak wordt beoordeeld, maar dat blijkt geen enkele consequentie te hebben; het proces gaat toch gewoon door. Het geld is immers al gereserveerd (zie paragraaf 1.12)

economische structuur van het Noorden opgesomd. Beide thema's liggen namelijk in elkaars verlengde. CDA, D66, PvdA en RPF vinden dat de economie van het Noorden een impuls moet krijgen. GroenLinks vindt dat de grenzen voor milieugebruik in het Noorden bereikt zijn. Verdere groei is alleen mogelijk als dit in de schone sectoren plaatsvindt, meent deze partij. VVD en SP hebben ten aanzien van dit onderwerp geen vermelding.

In het regeerakkoord van Paars II (1998) worden de afspraken van het vorige kabinet met het Noorden bevestigd:

«De afspraken van het vorige kabinet met het Noorden worden bevestigd. Op korte termijn zal door het kabinet met het Noorden verder overleg worden gevoerd over de wijze waarop de Noordelijke programma's en investeringsprojecten zijn in te passen in de beleidspakketten voor ruimtelijk-economische structuurversterking. De gedachten gaan uit naar een samenhangend pakket maatregelen in de orde van grootte van 1 à 2 miljard [gulden, ML], mede afhankelijk van te maken afspraken over bijzondere projecten waaronder de OV-infrastructuur.»

Op 23 oktober 1998 stuurt het nieuwe kabinet (Paars II) het document *Op de drempel van de 21e eeuw: het investeringsprogramma voor de ruimtelijk-economische structuurversterking (1999–2002)* naar de Tweede Kamer. Daarin staat over de Zuiderzeelijn:

«Op dit moment ontbreken nog de gegevens die nodig zijn om de planvorming van de Zuiderzeelijn af te sluiten. Deze wordt op korte termijn afgerond, waarbij het streven is voor 2010 met de uitvoering te kunnen beginnen. In relatie tot de Hanzelijn wordt bezien in hoeverre Hanze- en Zuiderzeelijn rivaliserend zijn en welke gevolgen daaraan worden verbonden. De Zuiderzeelijn wordt niet alleen vanuit een nationale, maar ook vanuit een internationale invalshoek bezien. Het kabinet zal aan het eind van deze kabinetsperiode een besluit nemen, ook over de financiering. Bij het aanboren van extra middelen moet niet alleen gedacht worden aan financiële meevallers, zowel binnen het infra-programma als anderszins, maar ook aan PPS-constructies.»

Hierin vallen drie zaken op. Op de eerste plaats doet de zinsnede dat de planvorming op korte termijn wordt afgerond, vermoeden dat de planvorming in een zeer ver gevorderd stadium is, terwijl de Zuiderzeelijn in 1998 pas voor het eerst wordt opgenomen in het MIT, en dan nog alleen in de verkenningentabel (MIT 1999–2003) en alle officiële planstudies zelfs nog moeten plaatsvinden. Op de tweede plaats wordt er gemeld dat de planvormingsgegevens nog niet allemaal voorhanden zijn, terwijl er wel al in het regeerakkoord is besloten dat de lijn zal worden aangelegd als de financiering rond komt. Op de derde plaats doet de zinsnede *«waarbij het streven is voor 2010 met de uitvoering te kunnen beginnen»* vermoeden dat het niet langer de vraag is *of*, maar *wanneer* de lijn wordt aangelegd. De toezegging in het regeerakkoord lijkt dus als een harde afspraak te worden beschouwd.

De afspraak uit het regeerakkoord wordt via de interdepartementale startnotitie *«Ruimte voor Nederland»* door verschillende ministeries overgenomen. Met name het plan voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden vindt haar weg in de *Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid* (Economische Zaken), het concept-*Nationaal Verkeer- en Vervoersplan* (Verkeer en Waterstaat) en het concept van de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer). Dit betekent dat de afsluiting van het Langman-akkoord ook de *de facto* goedkeuring is geweest voor de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden, terwijl de meeste studies omtrent deze verbinding, waaronder de kosten-batenanalyses, van later dateren.

2.2.6 De Zuiderzeelijn en de Hanzelijn

De adoptie van het plan voor de snelle verbinding uit het Langman-akkoord kruist gedeeltelijk de al lang sluimerende ideeën voor de voltooiing van de Hanzelijn¹⁰ (nu nog Flevolijn). Door de plannen voor de snelle verbinding naar het Noorden, dreigt de Hanzelijn in het gedrang te komen. Daarom zegt het kabinet in het MIT 1999–2003 de zogenoemde Keuzenotitie toe. Hierin wordt aangegeven hoe de Hanzelijn en Zuiderzeelijn zich in vervoerskundig opzicht tot elkaar verhouden, wat de effecten van verschillende varianten zijn en hoe een kosten-batenafweging uitvalt. Diverse fracties wijzen op de verschillende functies van de beide lijnen en vrezen dat, zoals CDA-Kamerlid Leers het uitdrukt, «*de Hanzelijn in de koelkast terechtkomt en de Zuiderzeelijn in de ijskast wordt gezet*». Door de aanleg van de snelle verbinding naar het Noorden zou het gebruik van de Hanzelijn kunnen teruglopen.

In een brief van 4 december 1998 behandelt minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos vele vragen van Kamerleden, waaronder enkele over de Zuiderzeelijn en de Hanzelijn (TK 1998–1999, 25 017, nr. 17). Over de mogelijke rivaliteit van beide lijnen wordt onder andere gemeld dat het Langman-akkoord uitgaat van doelmatige besteding en dat, als deze rivaliteit tot een onrendabele exploitatie kan leiden, dit relevant is voor de beoordeling van de doelmatigheid. Verder wordt er aangestipt dat het CPB in haar globale verkenningen aangeeft dat de verschuiving van de modal split van auto naar trein bij de Zuiderzeelijn naar verwachting groter is dan bij de Hanzelijn, maar de minister geeft aan dat deze conclusie niet voortkomt uit uitgebreid onderzoek naar de modal split, maar slechts uit de constatering dat de reistijdwinst veel groter is.¹¹ Het CPB heeft geconstateerd dat de verkeersstromen in absolute zin beperkt zijn en dat dit geen gunstig effect heeft op de rentabiliteit van de investering. Daarbij moet ook worden bedacht dat het aandeel van de trein in de «hart-op-hart» lange-afstandsverplaatsingen al aanzienlijk is (wat geen groot effect op de modal split doet vermoeden).

2.3 Oplevering van de eerste studies (voorjaar 1999)

In het voorjaar van 1999 verschijnt er een drietal studies, die in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn uitgevoerd:

- Railned heeft een quickscan uitgevoerd van de mogelijkheden voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden. De conclusie luidt dat een magneetzwefbaan de meeste reistijdwinst oplevert, de meeste reizigers trekt en de beste rijkaracteristieken heeft (snel optrekken en afremmen, waardoor meerdere stops mogelijk zijn). Met een hogesnelheidslijn over bestaand spoor (tot 200 km/uur) zijn regelmatige stops geen optie, omdat daarmee de gewonnen reistijdverkortening teniet wordt gedaan (langzaam optrekken en afremmen). Een normale intercityverbinding biedt door de verhouding tussen vervoerskundige baten en investerings- en exploitatiekosten weinig perspectief.
- Omdat de quickscan van Railned nauwelijks ingaat op de ruimtelijk-economische effecten, laat minister Netelenbos deze nog onderzoeken

¹⁰ Amsterdam (Weesp)–Almere–Lelystad–Kampen–Zwolle; tot op heden is het deel tussen Amsterdam en Lelystad voltooid.

¹¹ Uit latere studies blijkt dat het effect op de modal split gering is.

door het Centraal Planbureau. In een quickscan constateert het planbureau volgens de rapportage van de minister, dat de ruimtelijk-economische effecten van een magneetzwefstrein positief kunnen zijn. Daarbij wordt aangetekend dat voor een goede analyse nog wel kerngegevens ontbreken.¹²

- Een rapport van een bedrijvenconsortium onder leiding van Siemens over de toepassingsmogelijkheden van de magneetzwefstrein Transrapid in Nederland. Naast de koppelingsmogelijkheid met een eventueel toekomstig «Rondje Randstad» en een doortrekking naar Duitsland, is het kabinet met name geïnteresseerd in de eventuele PPS-mogelijkheden van dit alternatief. Meer hierover in de volgende paragraaf.

Op basis van deze onderzoeken voert het kabinet op 5 juli 1999 bestuurlijk overleg met het SNN. Het resultaat hiervan is de instelling van een breed samengestelde werkgroep die de haalbaarheid van de aanleg van een magneetzwefbaan gaat onderzoeken (zie de volgende paragraaf). In het MIT-overleg van 13 december 1999 (TK 1999–2000, 26 828, nr. 26) geven de fracties (inclusief SP en VVD) overigens aan de Zuiderzeelijn als een zeer belangrijk project te beschouwen dat zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd (de SP blijft wel tegen uitvoering als hogesnelheidslijn of magneetzwefbaan).

2.4 Het private initiatief

2.4.1 Transrapid

In 1999 richten de bedrijven Siemens, ABN Amro, HBG en Ballast Nedam een privaat consortium op. Zij lobbyen voor de bouw van een in Duitsland door onder andere Siemens ontwikkelde magneetzwefbaan (Maglev). Door de geringe weerstand die de trein zwevend boven de baan ondervindt, kunnen zeer hoge snelheden gehaald worden (meer dan 400 km/uur). Het Transrapid-consortium (Siemens, ThyssenKrupp en Adtranz) dat deze Maglev ontwikkeld heeft, probeert haar op diverse plaatsen aan de man te brengen. In Nederland ziet men in eerste instantie de meeste kans van slagen in een «Rondje Randstad», een min of meer cirkelvormige verbinding van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Bij het kabinet landt het voorstel voor de bouw van een magneetzwefbaan tot op zekere hoogte. De optie van het «Rondje Randstad» wordt in het achterhoofd gehouden, maar in eerste instantie vergt de verbinding naar het Noorden aandacht. Het consortium ziet hier echter ook mogelijkheden voor de magneetzwefbaan en presenteert haar plannen op 24 juni 1999 aan minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat. In het bestuurlijk overleg met het SNN van 5 juli 1999 wordt geconcludeerd dat *«in het licht van de afspraken tussen het kabinet en het SNN de magneetzwefbaan voorlopig het meest aantrekkelijk lijkt»*. Het kabinet en het SNN besluiten deze optie op basis van een PPS-constructie nader te laten onderzoeken door een gezamenlijke, breed samengestelde werkgroep: de commissie-Zuiderzeelijn (commissie-Olman). Deze werkgroep concludeert dat de Zuiderzeelijn als magneetzwefbaan onder voorwaarden een haalbaar alternatief is. De voorwaarden hebben betrekking op risicoverdeling, de hoogte van de overheidsbijdrage en de transfersom aan het einde van de eerste concessieperiode. Deze laatste voorwaarde, heeft in het vervolg van het proces, met name op politiek niveau, nauwelijks meer aandacht gehad.

Op 23 december 1999 worden de conclusies door de commissie Zuiderzeelijn aan het kabinet en de Tweede Kamer aangeboden. Meer

¹² Het CPB zal later, naar aanleiding van de kosten-batenanalyses, een nieuw onderzoek doen. Hierover meer 2.7.4 en 2.8.6.

informatie over de bestaande Transrapid-projecten is te vinden in de analyse (paragraaf 3.5.1).

2.4.2 Internationaal perspectief

Al in het akkoord tussen het kabinet en het SNN wordt sterk ingezet op een verbinding met een internationaal perspectief. De Zuiderzeelijn zou moeten worden doorgetrokken naar Bremen en Hamburg en zou daar moeten aansluiten op een nieuwe verbinding naar Berlijn. Vanuit de naburige Duitse deelstaat Nedersachsen is er veel steun voor deze ambitie, maar er is nooit op structurele basis internationaal overleg geweest. De realiteit spreekt de plannen bovendien tegen. Juist nu wordt in Duitsland ernstig getwijfeld over het Transrapid-alternatief voor de lange afstanden. Op het moment dat het kabinet zich laat informeren over de Zuiderzeelijn, is de uitvoering van de magneetweefbaan tussen Berlijn en Hamburg al uiterst onzeker geworden doordat de kostenraming voortdurend moest worden verhoogd en de vervoersprognoses neerwaarts moesten worden bijgesteld. Slechts enkele maanden later wordt er helemaal van het project afgezien (zie paragraaf 3.5.1). Het kabinet en het SNN handhaven niettemin nog enige tijd hun ambities omtrent een doortrekking. Er blijft weliswaar in Nedersachsen veel steun bestaan, maar de prioriteit in Duitsland verschuift naar andere projecten. De internationale dimensie werd door het SNN in het *Kompas voor de toekomst* nog cruciaal geacht.

2.5 De alternatieven

De optie van de magneetweefbaan moet uiteraard afgezet worden tegen alternatieven. In de eerste projectstudies zijn er vier alternatieven ontwikkeld: een magneetweefbaan, een hogesnelheidslijn, een intercitylijn en een opwaardering van de al te bouwen Hanzelijn. In de kosten-batenanalyses wordt echter gewerkt met twee varianten voor de magneetweefbaan en twee varianten voor de Hanzelijn. Dit brengt het totaal aantal varianten op zes.

Als voorkeustracé wordt een route gekozen van Schiphol, via Amsterdam naar Flevoland (Almere, Lelystad) en van daaruit via de Noordoostpolder (Emmeloord) door Friesland (Heerenveen, Drachten) naar Groningen: het Zuiderzeelijntracé. De betrokken provincies proberen de komst van de Zuiderzeelijn zoveel mogelijk te stimuleren. Flevoland en Friesland nemen het gekozen tracé al op in hun streekplannen en Groningen reserveert er zelfs al plaats voor in de bestemmingsplannen.

De alternatieven die in de kosten-batenanalyse worden meegenomen, zijn:

- Een «snelle» magneetweefbaan (ZZL-MZB) van Schiphol tot Groningen met tussenstops in Amsterdam-WTC, Almere en Heerenveen met daarnaast een spitsshuttle tussen Schiphol en Almere en een «langzame» versie die stopt op alle stations (ook Lelystad, Emmeloord en Drachten).
- Een «metro-variant» van de magneetweefbaan Schiphol-Groningen (ZZL-MZM) die zes keer per uur rijdt en op alle stations stopt.
- Een hogesnelheidslijn (ZZL-HSL) van Schiphol naar Groningen met stops in Amsterdam-WTC, Almere en Heerenveen. Daarnaast rijdt er een sneltrein die op alle stations stopt (ook Lelystad, Emmeloord en Drachten). Geplande snelheden zijn 200 km/uur voor het traject Amsterdam-Lelystad en 260 km/uur voor het traject Lelystad-Groningen.

- Een intercityverbinding (ZZL-IC) van Schiphol naar Groningen. Dit houdt in: nieuwe infrastructuur vanaf Lelystad via Emmeloord, Heerenveen en Drachten naar Groningen.
- Ontwikkeling van de Hanzelijn op basis van conventionele techniek (HZL(-IC)+) met opwaardering van het spoor Amsterdam-Lelystad (van 160 km/uur naar 200 km/uur) en het spoor Zwolle-Leeuwarden/Groningen (van 140 km/uur naar 160 km/uur). De bouw van de Hanzelijn zelf wordt overigens als gegeven beschouwd.
- Ontwikkeling van de Hanzelijn als hogesnelheidslijn (HZL-HSL). De bouw van de Hanzelijn zelf wordt overigens als gegeven beschouwd. Een ontwikkeling tot hogesnelheidslijn vergt wel enkele ontwerp- en inpassingsaanpassingen (bijvoorbeeld ruimere bochten). Deze variant wordt in de KKBA van het NEI meeberekend, maar komt in de verdere besluitvorming niet meer voor.

De koppeling van de naam «Zuiderzeelijn» aan het project is overigens enigszins verwarrend, aangezien er in het kader van het project ook varianten via de Hanzelijn worden bestudeerd die niet gebruik maken van het Zuiderzeelijntracé. Dit wordt later ook geconstateerd door de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, die consequent spreken van de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden (SV-Noord).

In de Kabinetsnotitie Zuiderzeelijn worden de volgende conclusies getrokken:

- De Hanzelijn en de Zuiderzeelijn zijn eerder complementaire dan concurrerende projecten, die beide op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. De commissie Zuiderzeelijn heeft berekend dat de afname van het gebruik van de Hanzelijn bij aanleg van de Zuiderzeelijn in de vorm van een magneetweefbaan waarschijnlijk maximaal zo'n 9 procent zal bedragen. Het meest waarschijnlijk is dat in de toekomst de Hanzelijn kan bestaan naast een eventuele nieuwe verbinding naar het Noorden. Het «weglek-effect» in het geval van de andere alternatieven is nog niet bekend.
- De magneetweeftrein is de snelste verbindingsmogelijkheid. Doordat er relatief veel stops gemaakt kunnen worden, is de verwachting dat de ruimtelijk- en sociaal-economische effecten het grootst zijn. Het zou daarbij vooral een verschuiving van werkgelegenheid van de Randstad naar het Noorden betreffen. In absolute zin zijn de werkgelegenheidseffecten beperkt. De ruimtelijk- en sociaal-economische effecten van de verschillende alternatieven zullen echter nader onderzocht moeten worden.
- Met de magneetweefbaan is aansluiting op het bestaande spoor moeilijker te realiseren dan met andere opties, omdat het een ander systeem is. Bundeling met bestaande infrastructuur is waarschijnlijk wel gemakkelijker door strakkere bundelingsmogelijkheden (bouw van nieuwe infrastructuur dicht bij de bestaande) en een beperkte noodzaak van de bouw van kunstwerken door een verhoogde baan.
- Over de milieu- en inpassingsaspecten ontbreken nog te veel gegevens.
- Met een als hogesnelheidslijn uitgevoerde Zuiderzeelijn wordt reistijdwinst geboekt, maar minder dan bij een magneetweefbaan. Door minder stops zijn naar verwachting ook de vervoerskundige baten lager. In verband daarmee worden tevens de ruimtelijk-economische effecten lager ingeschat. Ook hier geldt echter dat verder onderzoek naar met name de kosten en baten van de alternatieven noodzakelijk is.
- De aanlegkosten bedragen, afhankelijk van de gekozen variant, tussen de f 6 miljard (Zuiderzeelijn via conventioneel spoor en HSL) en f 8,5 miljard (magneetweefbaan)¹³ (€ 2,7–3,9 miljard). De aanlegkosten van een snelle verbinding via de Hanzelijn (HZL+) bedragen circa f 1 miljard (€ 450 miljoen). Dit alles is exclusief de inpassingskosten.

In de notitie wordt gemeld dat het kabinet vindt dat er nog te veel leemten in de informatie bestaan om de alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken, met name met betrekking tot de (maatschappelijke) kosten/baten, de vervoerwaarden, de ruimtelijke effecten en de inpassings- en milieueffecten. In de hieropvolgende periode zullen die zaken in beeld worden gebracht. De bedoeling van deze studies is uiteindelijk dat ze inzicht verschaffen in de vraag in hoeverre de positieve ruimtelijk-economische effecten van een snelle verbinding naar het Noorden opwegen tegen de kosten (zowel financieel als op het gebied van ruimtelijke inpassing en milieu) die hier tegenover staan.

Een definitief besluit om het plan uit te gaan voeren, wordt eind 2000 verwacht. In deze Kabinetsnotitie wordt overigens voor wat betreft de kosten van het magneetweefbaanalternatief nog gerekend met een bedrag van f 8,5 miljard (€ 3,9 miljard). In de MKBA blijken de kosten veel hoger te worden ingeschat, ondanks dat de extra inpassingskosten bij de magneetweeftrein relatief laag worden verondersteld. Ook valt in het besluit te lezen dat er na de concessieperiode een transfersom of restwaarde resteert, waarvan het onzeker is of deze waarde op dat moment gerealiseerd kan worden en de overheid daarvoor dus garant moet staan. Als bovendien zou blijken dat de lijn verliesgevend wordt, verplaatsen mogelijke exploitatieproblemen zich naar de overheid als deze de lijn aan het eind van de concessieperiode in haar bezit krijgt. Ook

¹³ Cijfer volgens MVP (Magnetbahnsysteme Versuchs- und Planungsgesellschaft).

over de hoogte van de restwaarde en een eventuele transfersom blijft onzekerheid bestaan.¹⁴

2.7 De Verkenning deel I (maart 2000-oktober 2001)

2.7.1 Inleiding

De volgende kosten-batenanalyses verschijnen in deze periode:

- De Zuiderzeelijn Business Case; een bedrijfsmatige verkenning naar de mogelijkheden voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden (directoraat-generaal Personenvervoer, projectteam Zuiderzeelijn), november 2000.
- Kosten/baten-analyse (KBA) van een snelle verbinding naar het Noorden (NEI, in opdracht van de projectorganisatie Zuiderzeelijn), november 2000.
- Alternatieve KBA (Rijksuniversiteit Groningen), januari 2001.

2.7.2 De Zuiderzeelijn Business Case

In de Zuiderzeelijn Business Case van de projectgroep Zuiderzeelijn (november 2000) staat dat het Zuiderzeelijnproject, zelfs als de overheid alle risico's op zich neemt, financieel niet haalbaar is. Volgens de projectgroep kan de *exploitatie* op zich echter wel haalbaar zijn in het geval van een magneetzweefbaan, vooral omdat volgens de Business Case de vervoerder dan niet verantwoordelijk is voor investeringen in het materieel, omdat die sterk aan de vaste infrastructuur gebonden zijn (het Maglev-systeem). In die berekeningen is bovendien niet uitgegaan van een PPS-constructie voor de bouw (dus alleen een PPS voor de exploitatie). Dit zal uiteindelijk in de werkelijkheid zeker niet opgaan, omdat in het concessiemodel, zoals de overheid dat voor ogen heeft, de private partij meebetaalt aan de infrastructuur (een soort DBFMO-formule = Design-Build-Finance-Maintain-Operate). In zo'n model participeert de private partij financieel en risicodragend in de bouw en is het ook logischer dat zij als concessiehouder wel voor het materieel verantwoordelijk is. Voor alle andere alternatieven wordt overigens onder de hier gebruikte voorwaarden geen significant positief exploitatieresultaat voorzien (zie ook tabel 1).

2.7.3 MIT-overleg (27 november 2000)

Op 27 november 2000 vindt er een overleg plaats van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat over het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT) voor de periode 2001–2005 (TK 2000–2001, 27 408, nr. 21). Daarin worden diverse vragen aan de minister gesteld. Kamerlid Van Steenhoven (GroenLinks) zegt:

«De Tracéwet-adviescommissie en de maatschappelijke kosten-baten-analyse leiden samen tot een goede en breed gedragen afweging, nog voordat tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan. Groot waren onze verwachtingen over de toepassing van het nieuwe instrumentarium maar in de praktijk dreigt het nu alweer mis te gaan. Ik noem daar een aantal voorbeelden van. Over de Zuiderzeespoorlijn krijgen wij negatieve berichten over het besluitvormingsproces. De voorlopige kosten-baten-analyse kraakt aan de kostenkant de dure zweeflijn. Het gaat om 15 miljard [gulden, ML]. Dan is het moment aangebroken om te bezien wat met die 15 miljard [gulden, ML] anders voor het Noorden gedaan kan worden, misschien wel met veel rendement. De indruk ontstaat, dat onder

¹⁴ Later is het plan van de projectgroep Zuiderzeelijn om afspraken over de overdracht vast te leggen in de Samenwerkingsovereenkomst.

druk van diverse lobbies direct doorgepakkt wordt naar de ontwikkeling van alternatieven, met de zweeftrein als een van de mogelijkheden. De vraag wordt dan hoe de lijn wordt aangelegd in plaats van of die lijn echt aan de orde is. We vrezen, los van het beeld over kosten en baten, een besluit dat er met 400 km/uur gezwefd moet worden. Is de minister bereid conform de systematiek de investeringen van zoveel miljarden voor een landsdeel breder te bekijken dan alleen de infraverbinding? Is het overigens juist, dat de uitkomst van de studie van het NEI een zeer lage vervoerwaarde van de zweeftrein en een kannibalisatie van de bestaande lijnen geeft? Voorzitter, wat wij vrezen voor de Zuiderzeelijn lijkt reeds werkelijkheid te zijn bij de mainportontwikkeling Rotterdam. Na jaren van alles tot in de details te hebben uitgewerkt, wordt als mosterd na de maaltijd nog een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Was dat eerder gedaan, dan was wellicht een hoop moeite bespaard en was het project misschien minder omstreden. Nu wordt de studie zelfs na besluitvorming van de PKB 1 afgerond.»

Mevrouw Verbugt (VVD) vraagt:

«Over de aanleg van de Zuiderzeelijn zal binnenkort een besluit genomen worden. Mogen wij er nog steeds van uitgaan dat het kabinet dat besluit nog dit jaar zal nemen? Eerder was er sprake van een mogelijke private bijdrage in de plannen. Er verschenen zelfs plannen in de media waarin het project geheel en al privaat gefinancierd zou worden. Ziet de minister de haalbaarheid van deze tweede geldstroom nog steeds als kansrijk? Is PPS voor de Zuiderzeelijn, in welke vorm dan ook, nog steeds een optie voor het kabinet? Ik vraag dit omdat dit project niet voorkomt in het PPS-lijstje van het MIT.»

De reactie van minister Netelenbos:

«Ik ben altijd zeer gemotiveerd om samen met anderen te bekijken hoe wij zover mogelijk kunnen komen. De Perspectievennota en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan zijn samen met andere bestuurslagen gemaakt. Uiteindelijk moet een minister de afweging maken of zij het de moeite waard vindt om te verdedigen. Dat speelt altijd een rol. Natuurlijk moet met het LMS [Landelijk Model Systeem, ML] ook bekeken worden of de bestaande wensen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het oplossen van het vraagstuk, in dit geval de bereikbaarheidsproblematiek. Maar het is bijna bestuurlijk arrogant als alleen maar top-down wordt verteld hoe iets gedaan moet worden. Dat vind ik helemaal niet bij Nederland passen. Wij praten steeds over de positie van de burger, vraagsturing in plaats van aanbodsturing en het serieus nemen van andere niveaus. Ik vind dat hier dan ook echt aandacht aan besteed moet worden.»

Op deze plaats verwijst minister Netelenbos naar het (Landelijk Model Systeem Verkeer en Vervoer) LMS, een prognose-instrument voor de effecten van verkeers- en vervoersbeleid. Dit model wordt geacht te kunnen bijdragen aan een analyse in hoeverre voorgestelde oplossingen een gedefinieerd probleem kunnen oplossen. Ondanks de omstandigheid dat het model al sinds 1986 en vaak naar tevredenheid, wordt toegepast, wordt het in het verdere proces niet meer genoemd. Of het model in het geval van de Zuiderzeelijn expliciet is gebruikt, is niet bekend.

2.7.4 Afronding van de Verkenning

Op 21 november 2000 meldt minister Netelenbos dat de verkenning zo

goed als afgerond is en dat een besluit begin 2001 te verwachten is. De uitkomsten van de kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) zijn dan overigens al openbaar. Het NEI concludeert dat elke variant onrendabel zal worden en dat de financiële en vermoedelijke maatschappelijke kosten van het project beduidend hoger zijn dan de baten (een verdere verdieping van de KBA wordt besproken in paragraaf 2.8). Het CPB onderschrijft grotendeels de bevindingen en meldt dat er nog veel onzekerheden zijn.¹⁵

De kosten-batenanalyse leidt tot een discussie onder economen, met name over de waardering van vooral indirecte effecten, zoals arbeidsmarkt- en woningmarkteffecten.¹⁶ Rienstra, een van de opstellers van de KKBA, zegt hierover:

«Het is van belang dat de cijfers zoals hier worden gepresenteerd omringd zijn met grote onzekerheden. De uitkomsten dienen dan ook niet als harde uitkomsten te worden beschouwd, maar als een indicatie van de kosten en baten.» (Rienstra, ESB, februari 2001).

Een van de belangrijkste kritieken komt van het onderzoeksinstituut NYFER. In het document *Zuiderzeelijn en de woningmarkt* neemt het de kosten uit de bestaande KKBA als uitgangspunt, maar berekent andere baten. De verwachting van NYFER is dat er een sterke verevening plaats zal vinden van de huizenprijzen in de Randstad en het Noorden, waarbij de huizen in het Noorden aanzienlijk meer waard worden. De verschillen lopen hoog op. Voor de ZZL-MZM-variant berekent NYFER een batenpost voor de woningmarkt van wel f 7,1 miljard (€ 3,23 miljard) en voor de ZZL-MZB-variant een van f 4,9 miljard (€ 2,23 miljard). Hiermee zou de ZZL-MZM-variant maatschappelijk rendabel te maken zijn. Het CPB steunt deze rekenwijze niet.

Wetenschappers van de Rijksuniversiteit Groningen (dr. J. P. Elhorst en prof. dr. J. Oosterhaven) berekenen ook hogere baten, met name op basis van een grotere invloed van de Zuiderzeelijn op de arbeidsmarkt. De verschillen met de KBA van het NEI treden vooral op door het gebruik van het Ruimtelijk Algemeen Evenwichtsmodel (RAEM). Ook andere indirecte effecten worden beduidend hoger ingeschat. Verder wordt de periode waarover kosten en baten worden berekend, verlengd (50 jaar in plaats van 30 jaar) en worden de totale kosten van de magneetzweefbaanalternatieven lager ingeschat. Met die aannames wordt de ZZL-MZM-variant net rendabel. Ook tegen deze berekeningen en aannames heeft het CPB bezwaren.

Prof. dr. G. P. Van Wee (RIVM en Universiteit Utrecht, nu TU Delft) richt de aandacht nog op de gebruikte OEEI-systematiek,¹⁷ waarbij indirecte effecten van een project worden gecombineerd met monetaire effecten. Deze systematiek is in de praktijk nog niet volmaakt. Zo blijkt het nog niet mogelijk om alle emissies en het volledige energiegebruik helemaal mee te nemen. Ook blijkt vaak niet alle informatie beschikbaar. Zo zijn bijvoorbeeld over de magneetzweefbaan op sommige aspecten geen onafhankelijke onderzoeksgegevens bekend, wat het werken met de OEEI-leidraad erg lastig maakt.

Over de alternatieve woningmarktbatens zoals NYFER die berekent, zegt het CPB dat die baten niet veranderen, alleen de ontvanger van de baten verandert. Dat betekent dat het geen extra welvaartseffecten zijn en ze daarom niet mogen worden meegenomen in de KBA, omdat er dan dubbeltellingen zouden optreden. Over de vermoede positieve effecten op

¹⁵ CPB-notitie, 4 april 2001.

¹⁶ Zie ook: Rouwendal en Verhoef (2003).

¹⁷ OEEI = Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (nu OEI).

de ruimtedruk in de Randstad meldt het CPB nog dat er slechts zo'n 7500 werkende personen zullen verhuizen van de Randstad naar het Noorden op een totaal van 3,5 miljoen werkenden in de Randstad. Dat is ongeveer 0,2 procent en daarmee volgens het CPB nihil.

In deze fase wordt er ook voor het eerst over de esthetiek van de Zuiderzeelijn gesproken. Bij de behandeling van de Architectuurnota van 19 februari 2001 (TK 2000–2001, 27 450, nr. 8) komt de Zuiderzeelijn aan de orde als een project op het gebied van infrastructuur dat zich leent voor een integraal ontwerp, in tegenstelling tot de meeste infrastructuurverbindingen, die stapsgewijs tot stand komen. Staatssecretaris Van der Ploeg van Cultuur spreekt uit dat het kabinet bij de Zuiderzeelijn een integraal ontwerp zal kiezen. Dit heeft gevolgen voor de eventuele deelbaarheid van het project.

2.7.5 De kabinetsnotitie van 23 maart 2001

Op 23 maart 2001 (na de eerste kosten-batenanalyses) volgt de rapportage van de verkenning van minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat aan de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat (TK 2000–2001, 27 658, nr. 1). Hierin geeft de minister aan dat er naar vier alternatieven wordt gekeken: Zuiderzeelijn als magneetzweefbaan, Zuiderzeelijn als hogesnelheidslijn, Zuiderzeelijn als intercityverbinding en opwaardering van de Hanzelijn. In de KBA zijn overigens wel weer alle zes varianten berekend.

Het kabinet formuleert nu ook haar doelstellingen voor de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden.

- Doelstellingen van de Zuiderzeelijn, zoals geformuleerd door het kabinet:
- Het verbeteren van de bereikbaarheid van het Noorden en de Randstad;
 - Het stimuleren van de regionale economie van het Noorden;
 - Een bijdrage leveren aan het evenwicht in de ruimtelijke ontwikkeling binnen Nederland;
 - Een bijdrage leveren aan het evenwicht in de sociaal-economische situatie;
 - Het benutten van de mogelijkheden die de Zuiderzeelijn biedt om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen.

Aangezien met de aanleg van de Zuiderzeelijn wordt beoogd de ruimtelijke situatie van Nederland te beïnvloeden, bepaalt het kabinet dat de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het vervolgproces. Het kabinet besluit dan een proces in gang te zetten, gericht op het in beeld brengen van aanvullende informatie en het nakomen van de gemaakte afspraken met het Noorden. Dit moet ertoe leiden dat het kabinet eind 2001 een keuze kan maken tussen de alternatieven.

Er wordt een procesarchitectuur voorgesteld met de volgende overleggen:

- Bestuurlijk overleg van overheden, met:
 - de ministeries van V&W, VROM, EZ, LNV en Financiën;
 - de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland, Noord-Holland en Overijssel;
 - de gemeenten Groningen, Smallingerland, Heerenveen, Emmeloord, Lelystad, Almere, Amsterdam, Leeuwarden, Zwolle en Assen.

- Overleg met niet-overheden (stakeholdersoverleg) met een onafhankelijke voorzitter (thans mr. J. Hendriks, voormalig Commissaris der Koningin van Overijssel) waarin relevante belangengroepen zijn vertegenwoordigd, zoals: Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Provinciale Milieufederaties, ROVER, Kamers van Koophandel (regio's langs de lijn), KNV, ANWB, VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, FNV/CNV, SNN/provincie Flevoland, provincie Noord-Holland, provincie Overijssel/gemeente Zwolle.
- Een commissie van experts, waarin onafhankelijke deskundigen zitting hebben.

Verder moeten er de volgende acties worden ondernomen:

- De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad wordt verzocht om een gezamenlijk advies te formuleren.
- Eind 2001 moet meer bekend zijn over de mogelijkheden en de wil van private partijen om risicodragend te participeren. Er moet ook worden bekeken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan PPS. Drie trajecten worden kansrijk geacht:
 - Onderhandeling met de partijen die tot dusverre interesse hebben getoond in het project (op dat moment alleen nog Transrapid Nederland voor de magneetweefbaan). Dit moet leiden tot een daadwerkelijk, gecommitteerd bod.
 - Consultatie van marktpartijen. Door de vrijblijvendheid wordt er wel aan getwijfeld in hoeverre er een juist beeld zal ontstaan over de hoogte van de participatie.
 - Het organiseren van een prijsvraag (voor alle alternatieven) waarin aan private partijen wordt gevraagd om een plan met aanbieding in te dienen op basis van een beknopt programma van eisen en een vooraf te bepalen overheidsbijdrage. Het inzetten van de prijsvraag wordt, bij keuze voor dit traject, al voor augustus 2001 gepland, zodat eind 2001 concrete plannen en aanbiedingen voorliggen die betrokken kunnen worden in de verdere besluitvorming.

In de periode die volgt, wordt samen met het ministerie van Financiën bekeken of, en zo ja, welk traject zal worden ingezet.

- Verkrijging van inzicht in de omvang, mogelijkheden en voorwaarden van een regionale bijdrage.
- Concretisering van de hoogte en voorwaarden van een bijdrage van de Europese Unie in het kader van de Trans-Europese Netwerken.
- Verdieping van de KBA. Globaal gezegd blijkt uit de KBA dat de magneetweefbaan het duurst is en de meeste baten oplevert. De Hanzelijnvariant is het goedkoopst en levert de minste baten op. De ZZL-HSL en ZZL-IC zit hier tussenin. Alle varianten zijn onrendabel, maar bij een confrontatie van baten en kosten levert de Hanzelijnvariant het minst negatieve saldo op. Over de KBA wordt opgemerkt: *«Uit de vakinhoudelijke discussies over de MKBA Zuiderzeelijn blijkt dat bepaalde onderdelen van de MKBA nadere verdieping behoeven.»* Dit verwijst naar de inhoudelijke discussies tussen economen over bepaalde aspecten van de KBA.¹⁸
- Nadere analyse van de effecten op milieu, natuur, landschap en ruimtelijke kwaliteit.
- Nadere analyse van de relatie van de verschillende alternatieven met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de OV-structuur van de Deltametropool.
- Analyse van de Zuiderzeelijn in internationaal perspectief, met name gericht op Duitsland en dan vooral het traject Groningen-Hamburg.¹⁹
- Integratie van deze informatie in een verdiepte MKBA, op basis

¹⁸ Het leidt uiteindelijk tot een herziening van de MKBA en zelfs tot een poging om de verschillende visies tot één geheel te smeden. Zie hiervoor de volgende paragraaf.

¹⁹ Op dit moment is de bouw van een magneetweefbaan op het traject Berlijn-Hamburg al definitief van de baan en wordt daar ingezet op een hogesnelheidslijn.

waarvan het kabinet eind 2001 een keuze kan maken voor een van de alternatieven en een eventueel procedureel vervolg.

In de bijlagen van de brief wordt aangegeven welke elementen allemaal worden meegenomen in de kostenramingen. Naast kosten voor de baan, kunstwerken (tunnels, viaducten en dergelijke) en beveiliging, signalering en telecom zitten daar ook bij:

- Conditionering (voorbereidende werkzaamheden, opgravingen, grondverwerving, aankoop benodigde panden, afkoop planschades, functievrij maken van de gronden, eventuele bodemsanering, het opvangen van een verstoorde treinenloop).
- Stations op basis van sobere en doelmatige inrichting (exclusief voorpleinontwikkelingen en parkeervoorzieningen). Er is rekening gehouden met aansluiting op het bestaande wegennet. Voor de stations voor een magneetweefbaan is vooralsnog uitgegaan van wat normaliter ook bij gewone treinstations wordt aangehouden.
- Energievoorziening (traditionele systemen).
- Inpassing (geluidsschermen, landschappelijke inrichting, compensatie voor vernietigd natuurgebied).
- Basisraming kosten (dat wil zeggen niet alleen alle bouwkosten, maar ook aankoopkosten van gronden en panden, bouwvergunningen, verzekering, milieukundig onderzoek, etcetera).

Deze aspecten zijn meegenomen bij de ramingen van de eerste verkenningen en vormen, voor zover bekend, ook het uitgangspunt voor de ramingen van deel II. Dat houdt in dat de rijksbijdrage mede wordt aangewend voor de bouw van stations, onteigeningen, etcetera. Vooralsnog zijn die voor rekening van begrotingsartikel 03.03.05 (later 03.06) van Verkeer en Waterstaat en worden derhalve niet gemeenschappelijk opgebracht. Later in het proces worden ze echter wel alsnog verdeeld over de verschillende publieke partijen; ook als de aanleg uiteindelijk niet door zou gaan.

2.7.6 Het hieropvolgende Algemeen Overleg (26 juni 2001)

Naar aanleiding van de rapportage van 23 maart 2001 houdt de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 26 juni 2001 een Algemeen Overleg (TK 2000–2001, 27 658, nr. 2). De minister kondigt daarin een principebesluit voor eind 2001 aan. Diverse fracties spreken daarbij hun teleurstelling uit over de trage voortgang van het proces sinds 1998, toen er afspraken met het Noorden zijn vastgelegd. Een uitwerking van de standpunten van de verschillende fracties is opgenomen in bijlage 2.

Minister Netelenbos gaat allereerst in op de opmerking dat het zo lang duurt voordat er een besluit wordt genomen:

«Er is indertijd afgesproken dat de eerste spa voor dit project voor 1 januari 2010 de grond ingaat. Wanneer het tempo waarmee nu gewerkt wordt, volgehouden kan worden, zal deze datum zeker gehaald worden. Daarnaast is het van groot belang dat het besluit dat uiteindelijk genomen wordt, verantwoord en goed doordacht is en op een breed draagvlak kan rekenen. Wanneer het proces zoals dat nu is ingezet tot het einde toe wordt afgewikkeld, worden de randvoorwaarden gecreëerd om een gedegen besluit te kunnen nemen.»

Verder:

«De minister-president heeft bij het sluiten van het Langman-akkoord gezegd dat Nederland te klein is voor een periferie en dat het Noorden daarom betrokken moet worden bij de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland als geheel. Er zal aan de hand van een groot aantal parameters uiteindelijk een keuze gemaakt moeten worden. Het is goed dat het kabinet tracht op dergelijke kwesties een antwoord te formuleren, omdat het investeren in de infrastructuur veel relaties heeft met de economische ontwikkelingen. Politici moeten daarbij oppassen dat zij niet verzanden in een deskundigendebat. Het lijkt mij echter een gezonde zaak om de expertise te organiseren. Wat de situatie in Duitsland betreft, is er sprake van een maximale tegenwerking. Daaruit blijkt eens te meer dat zonder het creëren van een draagvlak en zonder een verbreding van het thema de weerstand wordt gemaximaliseerd. Praten met iedereen lijkt mij dus eerder een teken van wijsheid te zijn. Ik heb met Duitsland zowel op landsniveau als op bondsniveau een aantal gesprekken gevoerd over dit soort investeringen. De deelstaat Niedersachsen zou graag de verbinding Groningen-Bremen-Hamburg gerealiseerd zien.»

Een vraag die ook aan de orde wordt gesteld, is of de kennelijke doelstelling «stimulering van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Noorden» niet op een andere manier is te bewerkstelligen dan via investeringen in de infrastructuur, die kunnen oplopen tot bijna € 7 miljard. De Kamerfracties lijken hier naar een nut-en-noodzaakdiscussie terug te willen keren die er, zeker naar aanleiding van de KBA, nog niet geweest is. Wat betreft de doortrekking van de Zuiderzeelijn naar Duitsland, horen de fracties nu van de minister van de tegenwerking aldaar. Met deze laatste constatering verliest de Zuiderzeelijn, en dan met name de magneetweefbaanvariant, een van zijn voordelen. Na het schrappen van de plannen voor een magneetweefbaan tussen Hamburg en Berlijn, mag deze tegenwerking echter niet als een grote verrassing worden beschouwd.

2.7.7 Advies van VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat en stakeholdersoverleg

In juli 2001 wordt het gezamenlijk advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad (*Denklijnen voor het Noorden*), waar in de kabinetsnotitie van 23 maart 2001 (paragraaf 2.7.5) om was verzocht, gepresenteerd. De raden uiten hierin de nodige kritiek. Men onderscheidt drie belangrijke analyseniveaus: nut en noodzaak, modaliteitskeuze en tracékeuze. De raden zeggen hierover:

«In de «Verkenning Zuiderzeelijn» lopen deze niveaus door elkaar met dien verstande dat voorafgaand daaraan al wel de politieke keuze is gemaakt om in elk geval te komen tot een snellere verbinding tussen het Noorden en de Randstad».

De raden plaatsen daarbij expliciet kanttekeningen bij de nut-en-noodzaakdiscussie.

«Beide raden zijn van mening dat een snelle OV-verbinding niet het enige beleidsalternatief is voor de geformuleerde doelstellingen voor het Noorden. Op het niveau van nut-en-noodzaak kunnen doelstellingen evenzeer worden vertaald in een strategie gericht op versterking van het eigen ontwikkelingsvermogen van het Noorden, of gericht op realisatie

van snelle, hoogwaardige ICT (breedband)-verbindingen. De nut-en-noodzaakdiscussie beschouwen de beide raden dan ook als niet afgesloten.»

In andere woorden: het alternatief van een snelle verbinding is nooit naast niet op personenvervoer gerichte alternatieven gelegd en de nut-en-noodzaakdiscussie is door de «politieke keuze» op zijn minst nog niet naar tevredenheid voltooid. De raden plaatsen overigens ook kanttekeningen bij de OEEI-systematiek met maatschappelijke kosten-batenanalyse, zoals die bij dit project gebruikt is en die in de toekomst altijd bij soortgelijke projecten gebruikt moet gaan worden. Ze achten het *«een waardevol analytisch hulpmiddel, maar te beperkt als enige basis voor strategische beleidsvorming»*.

Globaal zijn de belangrijkste aanbevelingen van de raden:

- Plaats de alternatieven voor een snelle OV-verbinding naar het Noorden in strategische keuzemogelijkheden voor de ruimtelijk-economische, ruimtelijk-sociale en ruimtelijk-culturele ontwikkeling op regionale, nationale en internationale schaal.
- Ontwikkel een stappenplan, leidend tot een meer procesmatige ontwikkeling van de bereikbaarheid van het Noorden in relatie tot bereikbaarheidsverhoudingen binnen Nederland en West-Europa en een daarvan af te leiden ontwikkelingsprogramma van vervoersnetwerken.
- Bied ruimte voor systeem- en procesinnovatie in het vervoer en de daarmee verbonden ruimtelijke ontwikkeling rond knooppunten; committeer daartoe marktpartijen aan strategische beleidskeuzen.
- Bezie de mogelijkheden om op beperkte schaal ervaring op te doen met de magneetzweefbaan en daarmee verbonden, publiek-private ontwikkeling, als eerste binnen de Randstad; een nieuwe verbinding tussen Schiphol en Almere/Lelystad is daarvoor een interessante mogelijkheid.
- Bezie de mogelijkheden van een doortrekking van de HSL-Zuid naar het Noorden, over bestaand spoor (inclusief Hanzelijn) of Zuiderzeelijn-tracé als eerste stap in een proces van verbetering van de relatieve bereikbaarheid van het Noorden.
- Plaats het internationaal overleg over een eventuele HSL-Noord binnen het kader van een visie op het Trans-Europese vervoernetwerk voor de langere termijn.
- Maak een principebesluit inzake een snelle OV-verbinding naar het Noorden tot inzet van een project-PKB met MER.

De raden dragen dus ook enkele praktische ideeën aan, zoals het advies om, voor wat betreft de magneetzweefbaan, eerst een proeftraject te realiseren, bijvoorbeeld als een soort nieuwe modaliteit op het traject Schiphol–Amsterdam–Almere(–Lelystad). Op die manier kunnen enkele onzekerheden ongedaan worden gemaakt. Bovendien kan er dan gefaseerd worden gewerkt aan een geheel nieuw OV-systeem, in plaats van een losstaande lijn. In de tussentijd zou een opgevoerde Hanzelijn voor een snellere verbinding naar het Noorden kunnen zorgen. Ook het stakeholdersoverleg bepleit zo'n gefaseerde aanleg. De gefaseerde aanleg is echter onderzocht en wordt door het kabinet terzijde geschoven, omdat het niet rendabel wordt geacht, met name door zeer hoge investeringskosten. Ook zouden de gevolgen voor het Noorden negatief zijn. Gebrek aan rentabiliteit lijkt nochtans bij de plannen voor de gehele verbinding geen probleem voor het kabinet.

Het stakeholdersoverleg staat eensgezind achter het principebesluit voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden, maar is verdeeld over de vraag welk alternatief de voorkeur verdient. De natuur- en milieuorganisaties willen dat HZL+ (als minst schadelijke alternatief) als volwaardige keuze wordt meegenomen; de meeste andere partijen vinden dat bij de planstudie alleen moet worden verder gegaan met de ZZL-alternatieven. De ANWB en de provincie Overijssel/gemeente Zwolle vinden dat de ZZL-varianten de voorkeur verdienen, maar HZL+ toch als volwaardig alternatief moet worden meegewogen. Daarnaast komen uit dit overleg aanbevelingen voor de planstudiefase (onder meer inpassing, ruimtelijke kwaliteit) die het kabinet belooft mee te nemen bij de planstudie.

2.8 De Verkenningen deel II (eind 2001)

2.8.1 Inleiding

Naar aanleiding van de informatiebehoefte van het kabinet, verschijnen onder andere de volgende studies:

- Herziening RUG-KBA Zuiderzeelijnvarianten (Rijksuniversiteit Groningen), oktober 2001.
- Verdiepte KKBA van een snelle verbinding met het Noorden (NEI, in opdracht van projectteam Zuiderzeelijn).
- Verdieping maatschappelijke kosten-batenanalyse Zuiderzeelijn (onder leiding van BCI, met medewerking van NEI, NYFER en RUG), november 2001.
- Toetsing uitwerking KKBA Zuiderzeelijn (CPB), november 2001.

Zoals hier kan worden gezien, zijn er opnieuw twee kosten-batenanalyses gemaakt door verschillende instituten: NEI en RUG. Er is getracht om, ook met NYFER erbij, tot een gezamenlijke MKBA te komen onder begeleiding van BCI. Dit heeft weliswaar geleid tot bijstellingen van de KBA's (de beide herzieningen), maar het totaalbeeld is bij de instituten niet gewijzigd. Het CPB oordeelt overigens dat de analyse van het NEI, ondanks enkele tekortkomingen, het best bruikbaar is als basis voor verdere besluitvorming (CPB-notitie, november 2001).

2.8.2 Kosten/baten

In de Business Case die het projectteam Zuiderzeelijn van het directoraat-generaal-Personenvervoer tijdens de eerste verkenningen heeft opgesteld (getoetst door PriceWaterhouseCoopers en het NEI), wordt geconcludeerd dat, zelfs als de overheid alle risico's draagt, geen enkel alternatief financieel haalbaar is. De kosten en baten voor de totale systemen van de alternatieven (infrastructuur + materieel) worden als volgt berekend:²⁰

²⁰ Deze cijfers komen uit de Business Case van de Verkenning deel I. In deel II zijn de kosten gebaseerd op de KBA van het NEI uit 2001. De uiteindelijke cijfers zijn samengesteld op basis van het EC-scenario en de netto contante waarde voor 2010 en zijn verwerkt in tabel 5.

Tabel 2.1: Kosten en opbrengsten volgens de Business Case in miljarden gulden (tussen haakjes in miljarden euro), afgerond op honderd miljoen gulden en met alle risico's voor de overheid (NCW 2010) (bron: Zuiderzeelijn Business Case, 2000)

	HZL-IC+	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Opbrengsten	4,7 (2,1)	3,6 (1,6)	4,0 (1,8)	6,0 (2,7)	6,5 (2,9)
Totaal exploitatiekosten	4,0 (1,8)	3,8 (1,7)	3,4 (1,5)	3,3 (1,5)	3,7 (1,7)
Exploitatiesaldo	0,7 (0,3)	- 0,2 (- 0,1)	0,6 (0,3)	2,7 (1,3)	2,7 (1,3)
Totaal investeringen	3,9 (1,8)	7,0 (3,2)	11,3 (5,1)	17,9 (8,1)	18,3 (8,3)
Benodigde overheidsbijdrage	3,2 (1,5)	7,2 (3,3)	10,7 (4,9)	15,2 (6,9)	15,6 (7,1)

Zoals in bovenstaande tabel uit de Business Case te zien is, is er een fikse overheidsbijdrage nodig. Die kan nog hoger worden als de overheid risico's wil overdragen aan private partijen. In tabel 1 is een private bijdrage nog niet meegerekend. Om te weten hoe hoog de private bijdragen moeten zijn, dient men de totale vastgestelde overheidsbijdrage van Rijk en regio (zie ook paragraaf 2.9.3) af te trekken van de benodigde overheidsbijdrage (zie ook tabel 5).

Het NEI berekent in 2000 ook al de verhouding tussen kosten en baten, dan nog met iets andere kostencijfers:

Tabel 2.2: Verhouding tussen kosten en baten van de alternatieven in miljarden euro (bron: NEI, 2000)

	HZL-IC+	HZL-HSL	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Totale baten	0,51	1,10	0,74	1,27	2,30	2,82
Waarvan indirect	0,09	0,13	0,13	0,40	0,66	0,67
Totale kosten	1,19	3,13	2,26	3,40	5,76	6,24
Baten als percentage van de kosten	42%	35%	33%	37%	40%	45%

In de recentere kosten- en batencijfers (die van 2001) zijn ook de gemonetariseerde maatschappelijke effecten verdisconteerd. Deze gegevens staan in tabel 5.

2.8.3 Maatschappelijke kosten/baten

Er zijn dus twee kosten-batenanalyses gemaakt door het NEI en de Rijksuniversiteit Groningen (Faculteit Economische Wetenschappen) en nog een aparte, reeds eerder genoemde beoordeling van de baten door NYFER. In de uiteindelijke MKBA worden de regionaal-economische effecten voor het Noorden afgezet tegen de maatschappelijke kosten. Dit betreft onder andere de volgende factoren:

- Ruimtelijke effecten (nationaal en regionaal). Leidt de verbinding bijvoorbeeld tot nieuwe vestigingspatronen, etc.?
- Ruimtelijke inpassing, inpassings- en compensatiemaatregelen en -kosten.
- Milieu-effecten (onder andere geluid en energie).
- Sociaal-economische effecten. Wat zijn bijvoorbeeld de effecten op de werkgelegenheid en het welvaartsniveau?

De KBA's hanteren gelijke kostenanalyses, maar verschillen verder wat betreft uitkomsten. Volgens de KBA van het NEI is geen enkele van de alternatieven maatschappelijk rendabel. De gunstige effecten voor het behalen van de regionale doelstellingen worden daarbij in alle gevallen tenietgedaan door een sterke negatieve maatschappelijke invloed en

bovendien worden de effecten negatiever naarmate het alternatief ambitieuzer wordt (met de HZL-IC+ als minst en de magneetweefbaan MZB/MZM als meest ambitieuze alternatieven).²¹ Volgens deze berekeningen zou ook de werkgelegenheid slechts een beperkt positief effect ondervinden, waarbij ook nog eens het grootste deel van de extra werkgelegenheid wordt gecreëerd in Flevoland in plaats van in de noordelijke provincies. Het aantal nieuw gecreëerde banen in het Noorden door toedoen van de Zuiderzeelijn, inclusief het herverdelingseffect van de verschuiving van de rest van Nederland naar het Noorden, blijft beperkt tot 700 (HZL+) tot 4500 (ZZL-MZB) (zie tabel 3). Zoals gemeld, was de doelstelling die door de commissie-Langman bij haar pakket maatregelen werd geformuleerd het creëren van 43 000 extra banen tot 2010. Opmerkelijk is trouwens dat de provincie Drenthe, bijdrager aan de Zuiderzeelijn, in alle gevallen werkgelegenheid verliest.

De KBA van de Rijksuniversiteit Groningen en het rapport van NYFER vinden wel een maatschappelijk rendabel alternatief: de magneetweefbaan (met name door een groeiend welvaartseffect op de arbeid- c.q. woningmarkt).

Tabel 2.3: Werkgelegenheidseffecten per regio in 2020, weergegeven in aantallen banen (bron: TNO-Inro et al., 2000). Tussen haakjes staan de waarden van de RUG die minister Netelenbos hanteert in haar kabinetsbesluit van 23 maart 2001 (bron: RUG, 2001).

	HZL+	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Noord-Nederland	700 (700)	1 100 (1 050)	2 500 (2 550)	4 500 (4 650)	3 950 (4 150)
Groningen	800 (850)	1 100 (1 100)	2 500 (2 500)	4 300 (4 250)	3 350 (3 100)
Friesland	150 (150)	650 (700)	1 000 (1 150)	1 550 (1 800)	2000 (2 500)
Drenthe	- 250 (- 300)	- 650 (- 750)	- 1 000 (- 1 100)	- 1 350 (- 1 400)	- 1 400 (- 1 450)
Randstad	50 (- 150)	1 050 (1 050)	1 650 (1 600)	950 (350)	300 (- 600)
Flevoland	500 (550)	650 (800)	1 150 (1 300)	3 150 (3 650)	4 250 (5 200)
Overig Nederland	- 1 150 (- 1 100)	- 2 900 (- 2 950)	- 5 350 (- 5 500)	- 8 600 (- 8 800)	- 8 600 (- 8 750)

Verwarrend is dat er diverse «soorten» gecreëerde banen zijn. Zo betreft een groot deel van de extra gecreëerde banen een herverdelingseffect, dat per saldo geen werkgelegenheid oplevert. Dat zijn dus banen die verplaatsen van elders in Nederland naar het Noorden. Daarom worden nog diverse andere arbeidsmarkteffecten berekend, zoals de geografische reikwijdte van de arbeidsmarkt en de verbetering van de «geografische fit». Uiteindelijk resulteert dit in een totaal netto arbeidsmarkteffect dat is weergegeven in tabel 4.

Tabel 2.4: Totaal arbeidsmarkteffect (netto nieuw gecreëerde banen). Het NEI gebruikt hierbij een marge in verband met uiteenlopende aannames (bron: NEI 2001).

	HZL-IC+	HZL-HSL	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Arbeidsmarkt	291-397	942-1285	403-549	830-1 132	1 379-1 871	1 672-2 279

Eind 2001 resulteert dit in de volgende kosten- en batencijfers. Dit zijn de gegevens zoals die ook in het kabinetsbesluit van 21 december 2001 worden gebruikt.

²¹ Door de OEEI-systematiek, die bij de Zuiderzeelijn voor een van de eerste keren wordt toegepast, kan de afweging van infrastructuuralternatieven worden geobjectiveerd door het op geld waarderen en salderen van zoveel mogelijk relevante maatschappelijke effecten van die alternatieven.

Tabel 2.5: Gemonetariseerde maatschappelijke kosten en baten, NCW 2010, in miljarden gulden (tussen haakjes in miljarden euro) (bron: NEI 2001)

	HZL+	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Maatschappelijke baten	1,4/1,5 (0,6/0,7)	2,4/2,5 (1,1)	3,4/3,9 (1,5/1,8)	6,3/7,2 (2,9/3,3)	7,7/8,7 (3,5/3,9)
Maatschappelijke kosten	2,9 (1,3)	5,6 (2,5)	8,5 (3,9)	14,2 (6,4)	15,3 (6,9)
Saldo exclusief restwaarde	- 1,5/- 1,4 (- 0,7/- 0,6)	- 3,2/- 3,0 (- 1,5/- 1,4)	- 5,1/- 4,5 (- 2,3/- 2,0)	- 7,9/- 6,8 (- 3,6/- 3,1)	7,6/- 6,3 (- 3,4/- 2,9)
Restwaarde	0,3 (0,1)	0,6 (0,3)	0,9 (0,4)	1,5 (0,7)	1,5 (0,7)
Saldo inclusief restwaarde	- 1,2/- 1,1 (- 0,5)	- 2,6/- 2,4 (- 1,2/- 1,1)	- 4,2/- 3,6 (- 1,9/- 1,6)	- 6,4/- 5,0 (- 2,9/- 2,3)	6,1/- 4,8 (- 2,8/- 2,2)

Het NEI geeft geen specifieke cijfers over bevolkingseffecten. Vandaar dat er in de Verdieping van de MKBA gebruik wordt gemaakt van cijfers van de RUG (2001). Daarin wordt getoond dat Flevoland en Friesland er in alle gevallen inwoners bij krijgen (tot wel 49 050, respectievelijk 20 300 bij de ZZL-MZM-variant), dat Groningen er in alle gevallen enkele duizenden inwoners bij krijgt, behalve bij de ZZL-MZM (- 2 750) en dat Drenthe in alle gevallen enkele duizenden inwoners verliest (zie tabel 10). De cijfers gelden voor 2020. Volgens deze gegevens van de RUG verliest Nederland bij de meeste varianten overigens inwoners (zie ook paragraaf 2.15.3).

2.8.4 Vervoerwaarde

De vervoerwaarde is een factor van de MKBA die nog wat extra aandacht behoeft. Deze bepaalt het opbrengspotentieel voor de vervoerder en daarmee de bedrijfseconomische waarde van de lijn in het gebruik. Als belangrijkste factor wordt hier de reistijd genoemd. Ook de netwerk-integratie is van belang (de mate waarin de infrastructuur aansluit op het bestaande infrastructuurnetwerk). Het lastige van deze factoren is dat ze grotendeels tegengesteld zijn. De Hanzelijn sluit bijvoorbeeld uitstekend aan op de bestaande infrastructuur, maar de verbinding naar het Noorden wordt er slechts beperkt sneller van. De magneetzwefbaan daarentegen, is veruit de snelste vervoersoptie, maar heeft een ander systeem dan de rest van het Nederlandse openbaar-vervoernetwerk. Door de sterke focus op de magneetzwefbaan, laat het kabinet van het begin af aan blijken de reistijdfactor van groter belang te achten. Deze voorkeur volgt onder andere uit de Business Case, opgesteld door het directoraat-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarin wordt gesteld dat «*de reiziger kiest voor snelheid boven netwerk*» (De Zuiderzeelijn Business Case, 2000). Ook uit een vervoerwaardestudie van het NEI (september 2000) blijkt dat de magneetzwefbaanvarianten beduidend meer reizigerskilometers zullen faciliteren dan de andere varianten. Eerder was al in het advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat te zien dat daar de vervoerwaarde van de magneetzwefbaan laag werd ingeschat, vooral vanwege de gebrekkige integratie in het OV-systeem.

Uit de Vervoerwaardestudie van het NEI (2000) blijkt overigens dat veruit het grootste deel van de reizigers gebruik zal gaan maken van het traject Almere-Amsterdam WTC-Schiphol. Zie de baanvakbelasting in tabel 2.6.

Tabel 2.6: Baanvakbelastingen per etmaal (één richting, snelste vervoerwijze) (NEI 2000)

	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Groningen-Drachten	4 683	5 917	10 200	11 246
Drachten-Heerenveen	4 683	5 917	11 481	12 701
Heerenveen-Emmeloord	6 956	8 561	12 596	15 687
Emmeloord-Lelystad	6 956	8 561	13 754	17 245
Lelystad-Almere	6 956	8 561	16 878	22 188
Almere-Amsterdam WTC	12 245	12 078	21 782	24 332
Amsterdam WTC-Schiphol	10 693	9 208	14 150	15 754

Ter vergelijking: het aantal reizigers op de Zoetermeerlijn bedraagt op het moment ongeveer 17 000 per etmaal.²² Die lijn is onrendabel en wordt door de NS afgestoten. Wanneer het totaal aantal reizigers per dag wordt berekend op het gehele traject, dus zowel mensen die het hele traject afleggen als mensen die op slechts een deel ervan reizen, komt het HSL-alternatief van de Zuiderzeelijn op ongeveer 35 500 reizigers en de magneetzweefbaan op circa 62 000 (MZB) tot 78 000 (MZM) reizigers.²³ Hier zit dus ook het veruit drukste baanvak Almere-Amsterdam bij. Deze cijfers gelden overigens als prognose voor het jaar 2020. De beginjaren zullen zeer waarschijnlijk lagere reizigersaantallen kennen. Volgens de PKB3 van de HSL-Zuid (1996) komt daar het jaarlijks aantal reizigers direct na opening op 6,6 miljoen internationaal en 6,3 miljoen binnenlands (7 miljoen als Breda een aansluiting krijgt). Het gaat dan dus in totaal om 12,9 miljoen, respectievelijk 13,6 miljoen reizigers (TK 1995–1996, 22 026, nr. 17). Dat komt overeen met gemiddeld 35 342, respectievelijk 37 260 reizigers per dag.

In de Nota Mobiliteit, gepresenteerd op 30 september 2004, staat dat het Rijk de prioriteit legt bij verbindingen met meer dan 40 000 reizigers. Deze verbindingen hebben de grootste kostendekkingsgraad. Bij verbindingen met tussen de 15 000 en 40 000 reizigers ligt de kostendekkingsgraad tussen de 50 procent en 100 procent. Deze cijfers gelden wel voor conventioneel spoor. Over de kostendekkingsgraad van een hogesnelheidslijn of magneetzweefbaan op dit traject is niets bekend (de infrastructuurkosten zijn daar hoger, dus kan er worden aangenomen dat de 100 procent kostendekking ook pas bij een hoger aantal reizigers ligt, tenzij de ritprijs wordt verhoogd). De kans lijkt groot dat, ondanks de berekeningen in de Business Case, veel baanvakken op de Zuiderzeelijn verliesgevend zullen zijn en het is de vraag in hoeverre het traject Amsterdam–Almere dat kan neutraliseren. Volgens de Business Case is er bij de magneetzweefbaan sprake van batenoptimalisatie bij een prijs per treinkaartje die dertig procent hoger ligt dan de prijzen van de treinkaartjes op dit moment. Sommige politieke fracties willen echter geen dure treinkaartjes, omdat het op die manier, in de woorden van mevrouw Dijkema (PvdA), een «bontjassentrein» wordt. Bij de HSL-Zuid wordt er inmiddels rekening mee gehouden dat de prijs per kaartje flink hoger komt te liggen (tot wel zestig procent boven normale treinkaartjes).

Een idee dat met name de regionale en lokale overheden in het Noorden en ook sommigen in de regering ondersteunen, is dat een magneetzweefbaan tussen Schiphol en Groningen in de toekomst aan de Schiphol-zijde zou kunnen aansluiten op het «Rondje Randstad» en aan de Groningen-zijde zou kunnen worden doorgetrokken naar Bremen en Hamburg. Volgens de Business Case heeft dit echter «een positief doch marginaal effect». Het NEI berekent dit op respectievelijk 7,5 procent en 7

²² www.denhaag.nl.

²³ TK, 2003-2004, 27 658, nr. 12.

procent. Bovendien is inmiddels duidelijk dat doortrekking naar Hamburg van Duitse zijde niet aan de orde is.

2.8.5 Inpassing en milieueffecten

Voor wat betreft geluidsoverlast hebben volgens de MKBA van het NEI (2001) alle alternatieven nadelen. De Zuiderzeelijnvarianten veroorzaken vooral meer geluid in stiltegebieden, de Hanzelijnvariant vooral in woongebieden. Voor wat de invloed op natuur en landschap aangaat, scoren de Zuiderzeelijnalternatieven het slechtst. Ze tasten het landelijk gebied aan en op sommige plaatsen ook Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU. De Hanzelijnvariant heeft minder negatieve invloed door de geringere hoeveelheid nieuw aan te leggen spoor. De milieueffecten zijn overigens slechts summier meegenomen in de analyses.²⁴ Het RIVM (2001) heeft vervolgens wel een verdiepte studie uitgevoerd op basis van vervoerwaardecijfers van het NEI. Daaruit komt naar voren dat de magneetweefbaan circa drie keer zoveel energie verbruikt per zitplaats-kilometer als een conventionele sneltrein die dezelfde stations aandoet. Doordat de substitutiegraad van het vervoer gering is (de modal split verandert nauwelijks, dat wil zeggen: de Zuiderzeelijn vervangt weinig autoverkeer en genereert nieuwe reizigerskilometers), gaat het hier grotendeels om extra emissies. De toename van de emissies in vergelijking met de totale emissies door de sector verkeer en vervoer is minder dan 0,5 procent.

Het geluidsniveau van de HZL-IC+ scoort het slechtst door geluidstoename in woongebieden, maar dat komt omdat er volgens de Wet Geluidhinder geen sprake is van «wijziging in de bestaande situatie», ondanks verandering van de snelheden van 140 km/uur naar 200 km/uur. Hierdoor zijn geen extra geluidschermen noodzakelijk. Worden die desondanks toch geplaatst, dan scoort dit alternatief beduidend gunstiger, mogelijk zelfs het beste. Overigens zijn van de magneetweefbaan weinig gegevens over energiegebruik en geluidsemisatie bekend. De enige beschikbare gegevens komen van de fabrikant en die heeft het RIVM niet kunnen valideren.

2.8.6 De reactie van het CPB

Vervolgens maakt het Centraal Planbureau (CPB) een globale analyse van de ruimtelijk-economische gevolgen van de Zuiderzeelijn en daarin wordt geconcludeerd dat de KBA van het NEI, ondanks enkele onvolkomenheden, als correct en als best bruikbaar kan worden beschouwd. De KBA van de RUG ontmoet bij het CPB meer bezwaren. Met name bij de toepassing van het Ruimtelijk Algemeen Evenwichtsmodel (RAEM) worden de nodige kritische kanttekeningen geplaatst. Bij de NYFER-beoordeling signaleert het CPB «*zowel theoretisch als empirisch belangrijke tekortkomingen*». Het planbureau benadrukt expliciet dat het bij de berekende woningmarktbaton van NYFER voor een groot deel gaat om herverdelingseffecten en niet om additionele welvaartseffecten. Ook de wetenschappers Rouwendal en Verhoef (2003) van de Vrije Universiteit Amsterdam beoordelen de NYFER-methode als onjuist en bij die van de RUG wijzen ze op diverse kleine doch wezenlijke onvolkomenheden en het risico van dubbeltellingen.

Uit het CPB-rapport blijkt dat «*alle onderzochte projectalternatieven maatschappelijk onrendabel zijn*». Zoals gezegd, worden dus in alle gevallen de positieve bijdragen aan de regionale doelstellingen van het Noorden tenietgedaan door een sterk negatieve maatschappelijke invloed. Dat wil bijvoorbeeld ook zeggen dat de ruimtelijk-economische effecten

²⁴ Zie Van Wee, 2001.

van een magneetzweefbaan inderdaad beduidend groter zijn dan die van mogelijke alternatieven, maar dat in absolute zin de effecten op de economische ontwikkeling van de regio's Flevoland, Friesland en Groningen slechts beperkt van omvang zijn. De werkgelegenheid groeit slechts beperkt²⁵ en de banen die worden gecreëerd, zorgen slechts in geringe mate voor een vermindering van de werkloosheid. Deze, op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat geschreven CPB-reactie wordt niet naar de Tweede Kamer gestuurd. In mei 2004, als de notitie toch opduikt, leidt dat tot enige consternatie (zie paragraaf 2.14.7).

In de OEEI-leidraad staat overigens dat werkgelegenheidseffecten op lange termijn in veel gevallen niet of nauwelijks optreden: extra werkgelegenheid rond een project leidt tot loonstijging, waardoor elders banen verdwijnen; deze effecten mogen daarom niet zonder meer mee worden gerekend (zie Teulings en Koopmans, 2004²⁶). Dit haalt niet alleen het hele werkgelegenheidseffect onderuit (denk bijvoorbeeld aan de analyse van de RUG), maar het tast zelfs de basis aan van de koppeling tussen de problematische werkgelegenheidsstructuur in het Noorden en de Zuiderzeelijn als een van de oplossingen daarvoor. In de officiële projectdoelstellingen komt het werkgelegenheidseffect nog slechts impliciet voor.

2.9 Het kabinetsbesluit van 21 december 2001

2.9.1 Inhoud van het besluit

Minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat en minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer melden in hun rapportage van 21 december 2001 (TK 2001–2002, 27 658, nr. 3) aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat het kabinet concludeert dat, op basis van de Verkenningen, een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden een bijdrage levert aan de gestelde projectdoelstellingen. Dit ondanks de resultaten van de NEI- en CPB-rapporten, waaruit blijkt dat de gewenste effecten grotendeels uitblijven, de maatschappelijke kosten veel groter zijn dan de baten en zodoende elke vorm van een Zuiderzeelijn maatschappelijk onrendabel is. De economische impuls wordt «*relatief fors*» genoemd, ondanks de omstandigheid dat zelfs de meest ambitieuze alternatieven nauwelijks bijdragen aan oplossing van de problemen die de commissie-Langman stelt. De werkloosheid neemt nauwelijks af door de Zuiderzeelijn en de baten zijn voor een groot deel herverdelingseffecten in plaats van additionele welvaartseffecten. In de brief worden overigens de werkgelegenheidseffecten inclusief herverdelingseffecten gebruikt, waardoor ogenschijnlijk de banengroei iets hoger uitpakt. Bovendien mag volgens de OEEI-richtlijn het werkgelegenheidseffect eigenlijk niet eens in alle gevallen meegerekend worden, omdat een hogere werkgelegenheid op lange termijn in bepaalde mate gecompenseerd wordt (zie paragraaf 2.8.6).²⁷

Het kabinet meldt tevens dat de bijdrage aan een sterkere economie groeit naarmate een ambitieuzer alternatief wordt gekozen. Dat is weliswaar feitelijk in overeenstemming met de studies, maar ook het gebrek aan rentabiliteit van de Zuiderzeelijn groeit naarmate het alternatief ambitieuzer wordt. Het gebrek aan rentabiliteit van alle alternatieven blijft in het kabinetsbesluit grotendeels buiten beschouwing. Ook het effect van de Zuiderzeelijn op de ruimtedruk in de Randstad is nihil, zoals ook al geconstateerd werd na de eerste KBA's, terwijl het verlichten van die ruimtedruk wel een van de doelstellingen is die het kabinet voor de Zuiderzeelijn in gedachte heeft.

²⁵ Jaren later berekent de Volkskrant op basis van cijfers uit de CPB-notitie dat elke extra gecreëerde baan door middel van de Zuiderzeelijn zo'n € 2,4 miljoen kost. Dat komt overeen met ongeveer drie eeuwen bijstand per persoon (Volkskrant, 16 juni 2004). Welke cijfers aan deze rekensom ten grondslag liggen, is niet duidelijk. Ook is niet duidelijk of de Volkskrant zich baseert op enkel de bijdrage van de rijksoverheid of op de totale investering.

²⁶ Teulings en Koopmans verwijzen hierbij naar: Eijgenraam, C. J. J. et al. (2000), Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Den Haag/Rotterdam.

²⁷ Dat effect zou echter in dit geval dan wel weer gecompenseerd kunnen worden door de groei van de arbeidsmarkt door migratie, al is de onzekerheid daarover groot, omdat een aanzienlijk deel in de Randstad zal blijven werken.

De ministers baseren zich bij delen van dit besluit op de uitkomsten van de Verkenningen.²⁸ In het rapport van die Verkenningen valt op dat met betrekking tot werkgelegenheids- en woningmarkteffecten gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit de KBA van de RUG, in plaats van die van het NEI. In de toelichting op het kabinetsbesluit staan dan ook tabellen van de RUG (zonder dat daar overigens de bron bij wordt genoemd). Dit is opmerkelijk, omdat de RUG de effecten in deze segmenten hoger inschat (weliswaar marginaal, maar het leidde wel tot andere conclusies), terwijl het CPB in haar beoordeling van de KBA's aangeeft dat de KBA van het NEI het beste bruikbaar is; dus ook beter dan die van de RUG, waarin methodieken worden gebruikt waar het CPB niet achter staat. Bij de kosten- en batencijfers wordt wel gebruik gemaakt van de NEI-cijfers. Over de MKBA wordt in de toelichting opgemerkt:

Over de MKBA uit verkenning deel I is discussie ontstaan tussen diverse economische instituten (NEI, NYFER en RUG). In het kader van verkenningen deel II zijn de verschillen van inzicht tussen de instituten geconcretiseerd. Er is nu duidelijkheid over de verschillen van inzicht tussen de instituten en meer overeenstemming over de baten. Over de kosten is geen discussie ontstaan. Op grond van fundamentele en methodische inzichten blijven verschillende uitkomsten resulteren. De RUG en NYFER schatten de maatschappelijke baten van de Zuiderzeelijn hoger in dan het NEI. Mede op basis van de voorlopige conclusies van de toetsing door het CPB gaat het kabinet voor de besluitvorming uit van de resultaten van het NEI. Zowel de kosten als de baten zijn bij de Zuiderzeelijn-alternatieven hoger dan bij de Hanzelijn-plus. In hoeverre de totale baten opwegen tegen de totale kosten is mede afhankelijk van de waardering van de op kwalitatieve wijze beoordeelde effecten. Op basis van de gemonetariseerde effecten alléén zijn voor alle alternatieven de kosten hoger dan de baten.

Dat het kabinet alleen gebruik maakt van de cijfers van het NEI klopt dus niet. Dat maakt voor de algemene cijfers niet zo veel uit. Het probleem is alleen dat de Kamerleden niet weten wat volgens het CPB de status is van de verschillende cijfers. Het CPB-rapport wordt niet naar de Tweede Kamer gestuurd en staat (tot mei 2004) ook niet op de website van het CPB. Volgens de documentatie van de Tweede Kamer zijn ook de KBA's van het NEI en de RUG en de verdieping van de MKBA onder begeleiding van BCI niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Van de NEI-analyse komen slechts enkele uitkomsten in Kamerstukken voor. De Kamerleden moeten uitgaan van de cijfers die ze in het kabinetsbesluit lezen. De enige informatie die de Tweede Kamer dus heeft is indirect. Het is daardoor ook waarschijnlijk dat de Kamerleden niet weten dat sommige cijfers die de ministers in de presentatie van hun besluit gebruiken, niet de cijfers zijn die worden onderschreven door het CPB. De KBA's waren overigens wel openbaar en verkrijgbaar bij de projectgroep Zuiderzeelijn.

2.9.2 De geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure

Besloten wordt om in het vervolgproces een geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure te volgen, die bestaat uit:

- Een aanbestedingsprocedure waarin alleen de snelste Zuiderzeelijn-alternatieven worden meegenomen (ZZL-HSL en ZZL-MZB/MZM).
- Een Tracé/MER-procedure, waarin alle alternatieven aan de orde zijn, waarbij de ZZL-IC en de Hanzelijnvarianten als terugvalopties gelden, wanneer een prijsvraag voor de snelle alternatieven niet tot de gewenste resultaten leidt.

²⁸ Zie Verkenningen Deel I en II.

Aldus wordt er ook direct besloten om het PPS-traject van de prijsvraag te volgen. Deze aanbestedingsprocedure werkt als volgt. Er zijn twee hoofdonderdelen:

- Een prijsvraagprocedure, waarin maximaal zes gekwalificeerde partijen gecommiteerd plannen inclusief een aanbieding indienen voor de ZZL-HSL- en de ZZL-MZB/MZM-alternatieven.
- Een onderhandelingsprocedure, waarin de winnaars van de prijsvraag in een gereguleerde procedure hun plannen verder uitwerken tot hun «Best And Final Offers» en hierover onderhandelingen aangaan met de overheid.

De bedoeling is om op deze manier zo snel mogelijk private partijen aan het project te binden en een zo goed mogelijke inschatting van de haalbaarheid te kunnen maken. In een vroeg stadium kunnen Rijk en regio nu de kennis en creativiteit van de markt over aanleg en exploitatie bij het proces betrekken. De overheid denkt zo de beste vervoersoplossing te krijgen op basis van een vooraf vastgestelde bijdrage, wat geacht wordt bij te dragen aan kostenbeheersing. De Tracé/MER-procedure betreft de gebruikelijke planologische procedure voor dit soort projecten.

2.9.3 De financiële bijdragen van de overheden

Het kabinet kondigt nu ook officieel aan dat het zes miljard gulden (€ 2,73 miljard, NCW 2010, prijspeil 2002) reserveert.²⁹ Dat geld komt uit het Infrastructuurfonds 2008–2016 (gevoed door de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat). Het bedrag is gebaseerd op de kosten voor conventioneel spoor naar Groningen. De rijksbijdrage zal worden gedifferentieerd naar de verschillende Zuiderzeelijnalternatieven. De € 2,73 miljard is gekoppeld aan de twee snelle varianten (ZZL-MZB/MZM en ZZL-HSL). De rijksbijdrage is een hard maximum en bovendien een all-in-bedrag, dat wil zeggen inclusief alle aan de investering gebonden kostencomponenten, zoals stations (in sobere uitvoering), inpassing en dergelijke. Ook een risicocomponent van 26 à 27 procent maakt deel uit van het bedrag.

Het kabinet acht een regionale bijdrage van f 2,5 miljard (€ 1,13 miljard) voor een magneetweefbaan en f 1 miljard (€ 454 miljoen) voor de ZZL-HSL-variant reëel en noodzakelijk.³⁰ In de concept-samenwerkings-overeenkomst van 10 juni 2002 is de regionale bijdrage echter opeens verlaagd naar € 1,02 miljard voor een magneetweefbaan en € 230 miljoen voor een HSL. Waar deze verlaging vandaan komt, is niet duidelijk. Aan de alternatieven die gebruik maken van conventioneel spoor (ZZL-IC en HZL+) hoeven regionale en lokale overheden en private partijen niet bij te dragen. De «snelle» alternatieven, en dan met name de magneetweefbaan, hebben echter de voorkeur van zowel het Rijk als de regio, omdat deze de meeste reistijdreductie opleveren, waardoor verwacht wordt dat het economisch effect ervan het grootst is. De rest van het geld zal van private partijen moeten komen. Inclusief een verdiscontering met de onderhouds- en exploitatiekosten zal het dan gaan om circa f 2 à f 2,5 miljard (€ 0,90–1,13 miljard) voor de magneetweefbaan en circa f 500 miljoen (€ 225 miljoen) voor de ZZL-HSL-variant. Volgens de gegevens van de Business Case (2000) komt de benodigde private bijdrage van de magneetweefbaanvarianten echter zelfs boven de € 3 miljard uit. In de Business Case wordt bovendien aangegeven dat de exploitatie rendabel zal zijn. Dat is inderdaad bij alle varianten behalve de ZZL-IC het geval (zie tabel 1), maar dat geldt alleen voor de exploitatie op zich. Echter, wanneer de benodigde private bijdrage (dat is de benodigde overheidsbijdrage in tabel 1 minus de werkelijke overheidsbijdrage zoals die nu wordt vastgesteld), wordt verdisconteerd met het exploitatiesaldo,

²⁹ Dit bedrag is gebaseerd op de globaal geschatte kosten van een reguliere spoorlijn op het Zuiderzeelijntracé, waarbij alle extra's voor rekening zouden zijn van de regionale en private partijen. Teulings en Koopmans (2004) berekenen overigens op basis van de HSL-Zuid en de Betuweroute dat € 125 kilometer spoor in Nederland wel circa 5 miljard kost.

³⁰ De regionale overheden blijken later het vereiste bedrag bij elkaar te willen krijgen door de verkoop van aandelen van geprivatiseerde energiebedrijven.

blijft een verlies over. Als de private partijen die concessiehouder willen worden dus inderdaad, zoals het kabinet voor ogen heeft, gaan meebetalen aan de lijn, zal er een exploitatieverlies ontstaan. Het resulteert in de volgende tabel. Voor de volledigheid zijn de cijfers ook geactualiseerd aan de hand van de NEI-gegevens van 2001.

Tabel 2.7: Rentabiliteit voor de investeerder annex exploitant in miljarden euro, afgerond op honderd miljoen euro (tussen haakjes opnieuw berekend, maar dan met kostencijfers van het NEI uit het kabinetsbeluit) (op basis van gegevens uit de Zuiderzeelijn Business Case, 2000)

	HZL-IC+	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZB	ZZL-MZM
Benodigde overheidsbijdrage	1,5 (0,6)	3,3 (2,5)	4,9 (3,9)	6,9 (6,4)	7,1 (6,9)
Werkelijke overheidsbijdrage	alles	alles	3,0	3,8	3,8
Exploitatiesaldo	0,7	- 0,2 (- 0,2)	0,6 (0,5)	2,7 (2,1)	2,7 (2,1)
Saldo investering/exploitatie voor NS/ProRail (IC-varianten) of private partij (overige varianten)	- 0,8 (0,1)	- 3,5 (- 2,7)	- 1,3 (- 0,4)	- 0,4 (- 0,5)	- 0,6 (- 1,0)

De Business Case meldt verder dat in het geval van publiek-private samenwerking de benodigde overheidsbijdrage meer zal bedragen, omdat er dan risico's worden afgekocht. Dat zou dus betekenen dat de overheid dan minder risico's zal dragen. Gegeven het feit dat het Rijk stelt dat haar bijdrage een keihard maximum is, is het echter de vraag of de overheid überhaupt verantwoordelijkheid zal dragen voor risico's die boven de reservering van 26 à 27 procent uitstijgen. Als ook die voor rekening komen van een concessiehouder, worden de exploitatieverliezen vermoedelijk nog groter. Een deel van de verliezen zou eventueel weer gecompenseerd kunnen worden door een bijdrage van de EU, maar het is nog volkomen onbekend of die bijdrage er komt en zo ja, hoe hoog hij zal zijn.

2.9.4 De vervolprocedure

Voorafgaand aan de start van de aanbestedingsprocedure moet er een samenwerkingsovereenkomst met de regionale partijen worden afgesloten, waarin wordt vastgelegd welke middelen zij zullen inbrengen en onder welke condities dat gebeurt. Deze samenwerkingsovereenkomst is een noodzakelijke voorwaarde voor de start van de aanbestedingsprocedure.

De volgende vervolprocedure wordt geformuleerd:

- Voorbereiden en sluiten van procesovereenkomsten met regionale overheden over de beschikbare regionale bijdrage, over de samenwerkingsvorm tussen Rijk en regio, om een *level playing field* te creëren (gelijke behandeling van alle alternatieven en ondernemingen) en om de kaders voor het programma van eisen te benoemen (absolute randvoorwaarden);
- Start aanpassen van de Tracéwet, opdat deze ook van toepassing wordt op de magneet-zweefbanen;
- Analyseren van de markt voor dit project om een optimale marktspanning te kunnen organiseren in de aanbestedingsprocedure;
- Consulteren van de markt om de belangstelling voor deelname aan de prijsvraagprocedure te peilen en het plaatsen van een vooraankondiging;
- Valideren van het Tracé/MER-aanbestedingsmodel bij de Europese Commissie (in de afgelopen fase is volstaan met juridische adviezen die aantonen dat het model inpasbaar is in de Europese regelgeving);

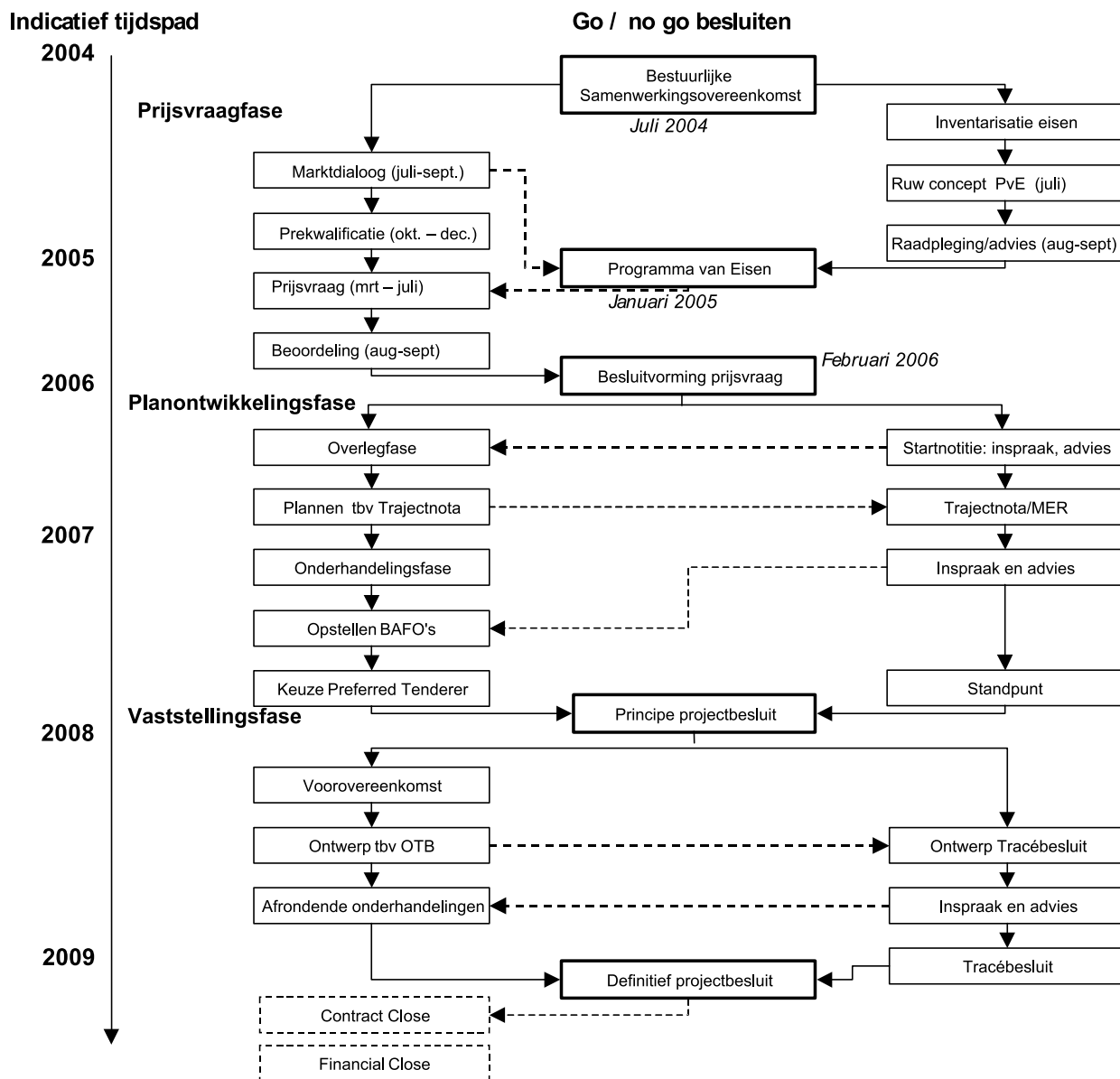
- Opstellen van het concept kwalificatiedocument waarin onder meer (non-discrimatoire en transparante) deelname- en selectiecriteria, het programma van eisen, reglement en procedure, de maximale rijksbijdrage en het beoordelingsmechanisme voor de biedingen (waarbij vergelijkbaarheid van modaliteiten ontstaat) zijn opgenomen.

2.10 Het Tracé/MER-aanbestedingsmodel

2.10.1 Het model

Het Tracé/MER-aanbestedingsmodel ziet er als volgt uit.

Figuur 2.2: Model Tracé/MER-aanbestedingstraject (bron: Kabinetsbesluit Zuiderzeelijn, 27 658, nr. 3)



In de bijlagen van het Kabinetsbesluit Zuiderzeelijn (TK 2000–2001, 27 658, nr. 3) staat een toelichting op de Tracé/MER-aanbestedingsprocedure.

Anders dan gebruikelijk is, worden de planologische procedure en de aanbesteding voor de Zuiderzeelijn grotendeels parallel uitgevoerd. De voorkeursalternatieven worden uitgevraagd in de aanbesteding. Daarbij gelden twee kaders als randvoorwaarden: een financieel kader (de bijdragen van het Rijk en de regionale overheden) en een functioneel en ruimtelijk kader in de vorm van een programma van eisen. In de planologische procedure worden naast de voorkeursalternatieven (indien de haalbaarheid daarvan uit de prijsvraag is gebleken) ook de terugvalopties ZZL-IC en HZL+ in beschouwing genomen.

Zoals het model toont, kent de procedure een vijftal «go/no go-beslismomenten». Op deze momenten wordt op basis van de dan beschikbare informatie een expliciet besluit genomen over de voortgang van het project. Bij elk «go/no go-moment» wordt de informatie gedetailleerder. Het definitieve besluit tot aanleg van de Zuiderzeelijn (point of no return), wordt genomen aan het eind van fase 3 (de vaststellingsfase). Dan is ook het tracébesluit genomen en ligt de exacte tracerings van de Zuiderzeelijn vast. Een «no go-besluit» wordt op een van de vijf beslismomenten genomen als blijkt dat de voorkeursalternatieven niet haalbaar zijn binnen de vooraf gestelde kaders, zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst (zie paragraaf 2.11) en het programma van eisen. Bij een «no go» wordt de aanbesteding gestopt. De planologische procedure kan in dat geval worden voortgezet voor de terugvalopties. Er worden in de procedure drie fasen onderscheiden:

2.10.2 Prijsvraagfase (2004, 2005)

Deze fase is gericht op de vaststelling van de (private) haalbaarheid van de twee voorkeursalternatieven binnen de financiële, functionele en ruimtelijke kaders. Hiervoor wordt een prijsvraag gehouden. Om deze prijsvraag te kunnen houden is het belangrijk dat de betrokken overheden onderling goede afspraken hebben gemaakt. Deze publiek-publieke afspraken worden allereerst vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst Rijk-Regio (zie paragraaf 2.11.4). Het functionele kader wordt vastgelegd in een programma van eisen. Besluitvorming over dit programma van eisen is een «go/no go-moment».

Een aantal marktpartijen, geselecteerd op basis van prekwalificatie, wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de prijsvraag en plannen in te dienen voor de MZB- en/of HSL-variant. De plannen mogen in deze fase nog op hoofdlijnen zijn, maar moeten wel gecommiteerd zijn, zodat de haalbaarheid van een of beide alternatieven kan worden bepaald.

De biedingen in de prijsvraag worden na een toets op de kaders beoordeeld aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader. In dit beoordelingskader worden ook de thema's meegenomen die in fase 2 een rol spelen, zoals milieu, landschap en natuur.

Na de beoordeling van de prijsvraag wordt een «go/no go-besluit» genomen. Als blijkt dat geen van de biedingen als haalbaar is beoordeeld, volgt een «no go» voor de aanbesteding. Indien er wel haalbare biedingen worden ingediend, worden de (in beginsel twee) partijen met de beste biedingen geselecteerd voor deelname aan het vervolg van de (aanbestedings)procedure.

2.10.3 Planontwikkelingsfase (2005–2007)

In fase 2 wordt na de startnotitie, inspraak en vaststelling richtlijnen, een trajectnota/MER opgesteld. Parallel daaraan wordt de tweede fase van de aanbesteding uitgevoerd.

De Tracé/MER-procedure is de wettelijke procedure om tot een keuze voor het uitvoeringsalternatief en een besluit over de exacte tracering van de Zuiderzeelijn te komen. In fase 2 leveren de marktpartijen ten behoeve van de trajectnota/MER plannen aan voor de HSL en/of MZB. De overheid werkt de terugvalopties uit. In het kader van de aanbesteding stellen de marktpartijen hun «Best And Final Offer» (BAFO) op. Voor het opstellen van deze BAFO's worden de uitkomsten van de inspraak op de trajectnota/MER ter beschikking gesteld.

De minister van Verkeer en Waterstaat neemt, in samenspraak met de minister van VROM, op basis van de trajectnota/MER en de inspraak hierop, een standpunt in, waarin een keuze voor een voorkeurstracé en voorkeursalternatief wordt gemaakt. Daarnaast resulteert de beoordeling van de BAFO's in de selectie van één marktpartij: de «preferred tenderer». Deze selectie wordt alleen gemaakt als de betreffende BAFO binnen de financiële, functionele en ruimtelijke kaders valt. Er volgt een «no go» indien dit niet het geval is. De aanbesteding wordt dan stopgezet. Het eindresultaat van de planontwikkelingsfase is het «principe-projectbesluit». Uitgangspunt voor een «go» is dat het door het winnende consortium aangeboden plan overeenstemt met het standpunt.

2.10.4 Vaststellingsfase (2007–2008/2009)

In deze fase wordt het genomen principe-projectbesluit omgezet in een definitief projectbesluit. Dit laatste gebeurt op basis van detailuitwerking door de Preferred Tenderer, waarmee een voorovereenkomst is gesloten, tot op het niveau van een ontwerp tracébesluit en daarna, onder meer op basis van de verkregen inspraak en adviezen op het ontwerp, een tracébesluit. Daarnaast vinden er afrondende onderhandelingen plaats over het concessiecontract. Direct na het definitieve projectbesluit volgt de «contract close» en later nog de «financial close».

Zodra de concessie voor de totstandkoming van de vervoersdienst is gegund, is de concessiehouder verantwoordelijk voor de voorbereiding, realisatie en operationalisering van het project. Dit betekent dat de concessiehouder onder meer verantwoordelijk is voor het verkrijgen van vergunningen en de exploitatie voor een periode van tenminste twintig jaar.

2.11 Activiteiten naar aanleiding van het kabinetsbesluit

2.11.1 Intentie van een samenwerkingsovereenkomst

Het jaar 2002 begint wat betreft de Zuiderzeelijn met de ondertekening van een intentieverklaring tussen Hans Alders, voorzitter van de Regionale Stuurgroep Zuiderzeelijn, en minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat, voor het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst waarin heldere afspraken over de samenwerking worden vastgelegd (fase 1 van het aanbestedingsmodel).

Over de status van de samenwerkingsovereenkomst merkt minister Netelenbos op:

«Met het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst wordt een eerste belangrijke stap gezet in het ontwikkelingsproces voor de Zuiderzeelijn, maar nadrukkelijk nog niet getekend voor realisatie van de verbinding. Het ontwikkelingsproces voor de Zuiderzeelijn wordt gekenmerkt door stapsgewijze besluitvorming. In het publiek-private proces is een aantal go/no go momenten voorzien. Op deze vooraf afgebakende en in de

concept-samenwerkingsovereenkomst uitgewerkte go/no go momenten kan de procedure worden beëindigd, indien blijkt dat realisatie niet mogelijk is binnen de (financiële) kaders dan wel de procedure anderszins niet leidt tot de verwachte resultaten.»

2.11.2 Algemeen Overleg van 27 februari 2002

Op 27 februari 2002 houdt de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat een Algemeen Overleg (TK, 27 658, nr. 4) over het kabinetsbesluit van 21 december 2001. Een meerderheid van de fracties steunt het genomen besluit. Wel leven er vragen over vooral de financiering, de planning, het exploitatierisico en het gekozen parallelle traject van aanbesteding, ruimtelijke-orderingsprocedures en op basis waarvan er € 2,73 miljard is uitgetrokken. In bijlage 2 is een verdere uitwerking van de standpunten van de verschillende fracties opgenomen.

De reactie van de minister op de vraag van Kamerlid Giskes (D66) waar het bedrag van € 2,73 miljard vandaan komt, luidt: *«Dit is het bedrag dat de regering altijd kwijt is voor noodzakelijke investeringen in het OV»* (dat wil zeggen: het bedrag is gebaseerd op de aanleg van een reguliere spoorverbinding). De minister meldt dat het besluit een invulling is van de afspraken uit 1998 en dat voor 2010 de schop de grond in kan. Over de betrokkenheid van de Tweede Kamer meldt ze dat bij deze methode de aanbesteding eigenlijk al in de beginfase plaatsvindt; de pre-selectie is al in september 2002. De minister zegt toe dat zij ervoor zal zorgen dat de Kamer tijdig over het programma van eisen zal kunnen spreken, dat weer verband houdt met de startnotitie. In het overleg noemt de minister 1 juli 2002 als belangrijke datum, omdat dan afspraken met de regio over een aantal zaken moeten zijn gemaakt.

In principe steunen alle leden het project, zij het dat er dus enkele kanttekeningen worden gemaakt. Opvallend is dat GroenLinks hier andermaal de aandacht vestigt op de verhouding tussen probleemdefinitie en probleemoplossing en er daarbij met name op wijst dat er misschien ook alternatieve investeringsdoelen zijn om de economische structuur van het Noorden te verbeteren.

2.11.3 De Zuiderzeelijn in de nota «Ontwerpen aan Nederland»

Ondertussen wordt ook de esthetiek van de Zuiderzeelijn weer actueel. Op 4 maart 2002 informeert staatssecretaris Van der Ploeg van Cultuur de Tweede Kamer schriftelijk over de voortgang van de nota *Ontwerpen aan Nederland* (TK 2000–2001, 27 450, nr. 13H). In deze architectuurnota uit september 2000 is de Zuiderzeelijn aangewezen als een van de tien grote projecten in het kader van de nota. Met deze projecten wil de rijksoverheid het goede voorbeeld geven: integraal ontwerp, vroegtijdig over ontwerp praten, maatschappelijk debat, voorbeeldig opdrachtgeverschap, etc. Over de Zuiderzeelijn is in de voortgangsrapportage opgenomen:

Ambitie

De ontwerpinstelling moet in een vroegtijdig stadium ingebracht worden. Dit is zeker het geval wanneer besloten wordt de markt te betrekken bij de volgende fase van het project. Dan worden de marktpartijen gestimuleerd de ontwerpvoorstellen volwaardig in de planvorming te betrekken. Ook wanneer tot een reguliere procedure besloten wordt, speelt de kwaliteit van het ontwerp voor de verschillende alternatieven (magneetweefbaan, hogesnelheidslijn, intercitytrein) een belangrijke rol. Keuzen op het ontwerpvlak voor vervoerssysteem en tracé worden verduidelijkt en verbeeld om op die wijze een zelfstandige rol te spelen in het keuzeproces. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Wat is de betekenis van de ingreep in de omgeving?
- Hoe kun je omgaan met identiteiten van lijn en stations?
- Welke ontwerpprincipes worden gehanteerd?
- Wat zijn de verschillende vormgevingsmogelijkheden per (systeem)-alternatief?

Aanpak

In maart 2000 gaf het kabinet opdracht tot uitvoering van een verkenning naar de verschillende alternatieven voor de Zuiderzeelijn. In deze verkenning (Verkenning I) zijn vier alternatieven (magneetweefbaan, hogesnelheidslijn, intercitytrein via een Zuiderzeelijn-tracé en intercitytrein via Hanzelijn-tracé) door de projectgroep Zuiderzeelijn met elkaar vergeleken. Voor de verschillende alternatieven werden globale schetsontwerpen gemaakt. In opdracht van de projectgroep heeft het ontwerp bureau Bosch Slabbers in een samenwerkingsverband met Kees Christiaanse en NPK (industrial design) een studie gedaan naar de vormgevingsaspecten en de landschappelijke inpassing. Mecanoo verrichtte in opdracht van het SNN+ (het Noorden en Flevoland) een vormgevingsstudie. Beide vormgevingsstudies zijn in januari 2001 gepresenteerd aan de ministers van V&W en VROM. In een later stadium gaf het SNN+ opdracht aan Riek Bakker (bureau BVR) om een ruimtelijke visie op de Zuiderzeelijn op te stellen. Ook het consortium Transrapid Nederland betrok in haar planontwikkeling diverse architecten.

Op basis van deze verkenning kondigde het kabinet op 23 maart 2001 in een brief aan de Tweede Kamer aan een proces in gang te zetten met brede maatschappelijke betrokkenheid. Dit proces is gericht op het in beeld brengen van aanvullende informatie en leidt tot de Verkenning deel II. Tevens spraken de minister van VROM en de minister van V&W af gezamenlijk verantwoordelijk projectminister te zijn. De ontwerpinstelling van Verkenning deel II was gericht op het ondersteunen van de besluitvorming om één of meer alternatieven voor de Zuiderzeelijn in het verdere planvormingsproces uit te werken. Op advies van de Rijksbouwmeester is een visualisatie van de Zuiderzeelijn gemaakt. Deze heeft de vorm van een maquette en beschikt over ondersteunend videomateriaal en een kleine brochure. De visualisatie heeft tot doel de ruimtelijke effecten van de lijn inzichtelijk te maken. Deze ruimtelijke effecten zijn bijvoorbeeld inpassingseffecten, de veranderende beleving van het landschap en verstedelijking als gevolg van de lijn. De maquette, video en brochure zijn tevens bedoeld om een gesprek op gang te brengen over de inpassingsvraagstukken. Om dat mogelijk te maken is de maquette in oktober 2001 gepresenteerd in de RPC en het Groen Polderoverleg [stakeholdersoverleg, ML]. Ook in het vervolg zal de maquette in diverse overlegsituaties worden gebruikt.

2.11.4 De concept-samenwerkingsovereenkomst

Op 12 juni 2002 stuurt inmiddels demissionair minister Netelenbos na bestuurlijk overleg over de Zuiderzeelijn een concept-samenwerkingsovereenkomst naar de Tweede Kamer (VW-02-428). In deze overeenkomst is gedetailleerd vastgelegd wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de contractpartijen zijn en hoe risico's worden verdeeld. Daarnaast is stapsgewijs uitgewerkt hoe de geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure zal verlopen (zie paragraaf 1.10).

Alle partijen (Rijk, provincies en gemeenten) is gevraagd om een standpuntbepaling voor 1 juli 2002. Opvallend hierbij is dat de Provinciale

Staten en gemeenteraden zich vooraf dienen uit te spreken, terwijl op rijksniveau de Tweede Kamer slechts wordt geïnformeerd, met de belofte dat de samenwerkingsovereenkomst na ondertekening aan het parlement zal worden gezonden. Minister Netelenbos zegt niet wat na ondertekening de positie van de Tweede Kamer is. Nadat de Tweede Kamer op 26 juni 2002 een aantal vragen heeft geformuleerd, schrijft de minister de dag erna hier niet op te willen ingaan zo lang de overeenkomst niet definitief is (VW-02-455). In deze brief stelt de minister ook dat de samenwerkings-overeenkomst pas definitief is na goedkeuring van de Tweede Kamer. Op 12 juli 2002 stuurt de minister wederom een brief naar de Tweede Kamer (TK 2000–2001, 27 658, nr. 5), dit maal om te melden dat alle partijen met uitzondering van de gemeenteraad van Almere de samenwerkings-overeenkomst willen tekenen. De gemeente Almere acht de aanpak van de bereikbaarheidsproblematiek van Almere als gevolg van de groei van de gemeente een onderdeel van de afspraken die in de overeenkomst moeten worden vastgelegd. In het kader van het Ontwikkelingsplan Almere gaan Rijk en gemeente de bereikbaarheidsproblemen en oplossingsrichtingen verkennen. Afhankelijk van de uitkomst zal het college van Burgemeester en Wethouders van Almere de samenwerkings-overeenkomst in een later stadium alsnog aan de gemeenteraad voorleggen. Door deze situatie en kanttekeningen van andere partijen, die verder niet worden toegelicht, kan de samenwerkingsovereenkomst niet in juli 2002 worden afgesloten. De minister merkt over de overeenkomst nog op dat het een eerste belangrijke stap is in het ontwikkelingsproces van de Zuiderzeelijn, maar dat er nadrukkelijk nog niet getekend wordt voor de realisatie van de verbinding. Er is immers sprake van stapsgewijze besluitvorming, waarin nog diverse «go/no go-momenten» zijn opgenomen. Het is over die procedure dat de samenwerkings-overeenkomst gaat. Voor haar vertrek als minister merkt Netelenbos overigens op ervan overtuigd te zijn dat een definitief besluit over de overeenkomst in september 2002 zal plaatsvinden.

2.12 De beoordeling door de planbureaus, ICES-ronde 2002

In mei 2002 verschijnt het rapport *Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht*, van de vier planbureaus (CPB, RIVM, RPB en SCP). Hierin staan de projectvoorstellen voor ICES-financiering en de beoordeling daarvan. Er staat over OV-projecten in geschreven (p. 59):

«Omvangrijke projecten, zoals de Zuiderzeelijn (VW27) en het «Rondje Randstad» (VW15) scoren ongunstig; in totaal gaat het om circa 8 miljard euro. De achtergrond hiervan is dat onvoldoende wordt aangesloten bij duidelijke knelpunten of te verwachten ontwikkelingsperspectieven. Daarbij lijkt de invloed van openbaar vervoer op ruimtelijk-economische ontwikkelingen te worden overschat. De effecten voor milieu (emissies) en landschap zijn vaak neutraal c.q. ongunstig. Bij de oplossingsrichtingen wordt bovendien veelal uitgegaan van zeer ambitieuze varianten, waarvan ook de kosten relatief hoog zijn. Als gevolg van deze factoren valt een vergelijking van kosten en baten vaak ongunstig uit.»

De ICES-claim voor de Zuiderzeelijn bedraagt:

- HZL-IC+: f 2,9 miljard (€ 1,3 miljard)
- HZL-HSL: f 8,6 miljard (€ 3,9 miljard)
- ZZL-IC: f 5,75 miljard (€ 2,6 miljard)
- ZZL-HSL: f 8,5 miljard (€ 3,9 miljard) (totale projectkosten: f 9 miljard = € 4,1 miljard)

- ZZL-MZB en ZZL-MZM: f 10 à 12 miljard (€ 4,5 à 5,4 miljard) (totale projectkosten: circa f 14,5 miljard = € 6,6 miljard)

De projectvoorstellen voor ICES-financiering worden geanalyseerd op basis van de verwachte kosten en baten; dit alles op basis van economische en sociale doelen en duurzaamheidsdoelen. De leidende criteria zijn legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Hier worden voor de verdere analyse nog de aspecten onzekerheden/risico's, proceskenmerken en alternatieven aan toegevoegd. Vervolgens, als het project deze criteria doorstaat, kan het op basis hiervan worden geclassificeerd als robuust, opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar.

De Zuiderzeelijn scoort een «C», wat staat voor zwak/onbeoordeelbaar. Als toelichting wordt gegeven:

«Het project is als zwak beoordeeld, met name vanwege het ongunstige maatschappelijke saldo van kosten en baten. De betrekkelijk geringe regionaal-economische effecten van het project wegen hier niet tegen op.»

De uitgewerkte beoordeling luidt als volgt:³¹

Legitimiteit: +

Bij de aanleg en benutting van openbare infrastructuur is een rol voor de overheid weggelegd. De vaste kosten zijn hoog en de variabele kosten relatief laag, waardoor er sprake kan zijn van marktmacht.

Effectiviteit: +/-

De beoogde effecten zijn:

- Versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland en Flevoland;
- Verbeterde bereikbaarheid van Noord-Nederland;
- Verminderen van ruimtedruk op en congestie in de Noordvleugel van de Randstad;
- Bijdrage leveren aan (internationale) netwerkvorming.

Uit de kosten-batenanalyse komt naar voren dat het belangrijkste effect een reistijdwinst in het OV tussen de Randstad en het Noorden is. De overige (indirecte) effecten zijn relatief beperkt.

Efficiency: –

Voor de beoordeling van de efficiency is gebruik gemaakt van de KBA. In de KBA zijn alle projecteffecten systematisch in kaart gebracht. Uit de KBA komt naar voren dat alle projectalternatieven onrendabel zijn en dat het negatieve saldo toeneemt naarmate de alternatieven ambitieuzer zijn. De magneetzweefbaanalternatieven scoren duidelijk het slechtste, de opgewaardeerde Hanzelijn relatief nog het minst slecht. De verdieping van de KBA heeft niet tot een wezenlijke bijstelling van dit beeld geleid. Wel is duidelijk geworden dat er, naast de monetariseerbare effecten, belangrijke ongunstige effecten zijn voor natuur en landschap.

Onzekerheden: –

Zowel de projecteffecten als de kostenramingen zijn met de nodige onzekerheden omgeven. Daarbij is de vraag of de beoogde financiële bijdrage buiten de ICES-bijdrage kan worden gerealiseerd (en onder welke voorwaarden).

³¹ «Beoordelingen van ICES-investeringsvoorstellen», CPB, RIVM, RPB, SCP, 2002.

Proceskenmerken: +

Het project kent een lang voortraject, waarin diverse alternatieven in ogenschouw zijn genomen. In beginsel doorloopt het project het MIT-besluitvormingstraject.

Alternatieven: +/-

Directe alternatieven voor de vervoersdoelen zijn niet voorhanden. Bij de doelstellingen rond de regionaal-economische ontwikkeling van het Noorden zijn mogelijk alternatieven te zoeken in de fiscale sfeer of via versterking van de kennisinfrastructuur.

Op 28 juni 2002 verschijnt er naar aanleiding hiervan in ESB (Economisch-Statistische Berichten) het artikel *Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen* van Koopmans, Dijkman en Verrips over welvaartseconomische analyses door de vier planbureaus van projectvoorstellen voor de derde ronde van investeringen van de ICES. Hierin worden dezelfde bevindingen nog eens uit de doeken gedaan.

Een probleem van de Zuiderzeelijn dat daarin bovendien nog apart wordt geschetst, is dat het een investering in het openbaar vervoer is om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, terwijl in de praktijk volgens de beoordelaars blijkt dat dat slechts in beperkte mate mogelijk is:

«Daarnaast zouden de beleidsdoelen nog eens kritisch kunnen worden bekeken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gedachte dat ruimtelijke ontwikkelingen te sturen zijn met investeringen in openbaar vervoer, zoals bijvoorbeeld de Zuiderzeelijn. Uit de beoordelingen blijkt dat dit in de praktijk slechts in beperkte mate mogelijk is. Investeringsbeleid op dit terrein zou daarom geen sturend, maar een accommoderend karakter moeten hebben. Het doel is dan om knelpunten weg te nemen en kansen te benutten, tegen de achtergrond van bestaande situaties en trends.»
(Koopmans, Dijkman en Verrips, 2002)

De beoordelaars leveren dus expliciet kritiek op de projectdoelen van de Zuiderzeelijn. Het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van investeringen in openbaar vervoer is slechts in beperkte mate mogelijk. Dit soort investeringen zouden bedoeld moeten zijn voor het oplossen van capaciteitsproblemen of in ieder geval het accommoderen van bestaande vervoersstromen.

De VROM-raad beschrijft overigens in het rapport *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek 2002* (een advies naar aanleiding van de ICES-investeringssimpuls) de Zuiderzeelijn als *«een door de planbureaus als zwak beoordeeld project waarover de raad al eerder tot een overwegend negatief oordeel is gekomen»*.

Over de magneetweefbaan in relatie tot de situatie in het Noorden melden de raden nog dat ze in principe systeeminnovatie steunen, maar dat een besluit voor deze optie hier vooralsnog niet voor de hand liggend is, om de volgende redenen:

- Er is geen sprake van een in een helder vervoerconcept geïntegreerde verbinding;
- Een geïsoleerde magneetweefbaanverbinding heeft relatief lage vervoerwaardepotenties;
- De marktpotenties zijn niet ideaal voor de door de raden bepleite systeem- en procesinnovatie;
- Het perspectief voor stimulering van de economische ontwikkeling van het Noorden is niet onverdeeld gunstig;

- De verbinding levert een relatief sterk mobiliteitsgenererend effect op, gekoppeld aan een geringe mobiliteitssubstitutie.

Al met al lijkt de magneetweefbaan voor de raden alleen een te overwegen optie wanneer op grotere schaal van de magneetweefbaan-techniek gebruik zou worden gemaakt.

De negatieve ICES-beoordeling is formeel tot nu toe overigens van geen belang voor het Zuiderzeelijnproject. Door het commitment van de rijksoverheid en de regionale en lokale overheden lijkt de publieke financiering toch al binnen. De lijn werd in het Langman-akkoord echter aangeduid als onderdeel van een ICES-pakket.

2.13 Het eerste kabinet-Balkenende (2002)

2.13.1 Het Regeerakkoord en de stand van zaken

In juli 2002 ontstaat er een nieuwe regeringscoalitie van CDA, VVD en LPF onder leiding van premier Balkenende. Ook deze coalitie adopteert de plannen voor de Zuiderzeelijn. Ze maken deel uit van het Strategisch Akkoord (TK 2001–2002, 28 375, nr. 5) en wel van hoofdstuk 7 (Mobiliteit). Over de Zuiderzeelijn is hierin opgenomen:

«De toezegging aan het Noorden over de aanleg van de Zuiderzeelijn zal binnen de bestaande afspraken gestand worden gedaan, met dien verstande dat het kabinet geen bijdrage levert in eventuele (onverhoopte) overschrijdingen».

In september 2002 vraagt de Tweede Kamer aan minister De Boer van Verkeer en Waterstaat naar de stand van zaken rond de Zuiderzeelijn met het oog op het Algemeen Overleg dat gepland staat. Op 9 september stuurt de minister een brief (TK 2001–2002, 27 658, nr. 6) waarin hij meldt dat hij conform het kabinetsbesluit van 21 december 2001 werkt. Eerste mijlpaal is de samenwerkingsovereenkomst met de regionale partijen. Daarover herhaalt hij wat er eerder was gecommuniceerd (TK 2001–2002, 27 658, nr. 5). Hij meldt niet wanneer hij verwacht er met Almere uit te zijn.

2.13.2 Het Algemeen Overleg van 12 september 2002

Op 12 september 2002 vindt een Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat plaats (TK, 27 658, nr. 8). De fracties willen vooral van de minister weten of de steeds genoemde € 2,73 miljard het maximum is en dat eventuele overschrijdingen niet bovenop dit bedrag komen. Minister De Boer bevestigt dit na het Algemeen Overleg per brief (TK, 27 658, nr. 7), waarin hij aangeeft dit ook zo in de samenwerkingsovereenkomst te willen opnemen. De minister merkt hierbij nog op:

«De informatievoorziening aan de Tweede Kamer bij het project rond de Zuiderzeelijn kan vergroot worden door het aan te merken als een groot project. Dat besluit is evenwel aan de Kamer zelf».

Hij refereert hierbij aan de Procedureregeling Grote Projecten, die aanwijzingen bevat voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Een verdere uitwerking van de standpunten van de verschillende fracties is opgenomen in bijlage 2.

Naar aanleiding van vragen van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, stuurt minister De Boer op 5 november 2002 een brief met de stand van zaken van het project (VW-02-677). Daarin wordt medegedeeld dat er nog geen definitieve samenwerkingsovereenkomst is en dat over dit punt binnenkort bestuurlijk overleg plaatsvindt. Op 23 oktober 2002 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de gemeente Almere een studie afgerond, waartoe in juli 2002 was besloten. Minister De Boer hoopt nu dat de gemeenteraad van Almere omgaat. Bij de antwoorden op vragen over het MIT van dat jaar meldt de minister dat de gemeenteraad op 19 december 2002 een besluit zal nemen. In de mondelinge behandeling van het MIT op 9 december 2002 stelt de Tweede Kamer vragen naar aanleiding van een bericht uit de pers dat een aantal ministers, met name minister Kamp van VROM, van de Zuiderzeelijn af zou willen. Minister De Boer weerspreekt die berichten. Tevens spreken diverse fracties de zorg uit dat de samenwerkingsovereenkomst wel erg veel vertraging begint op te lopen. Op 19 december 2002 stemt de gemeenteraad van Almere als elfde en laatste regionale partij in met de overeenkomst. Er wordt wel een clause bedongen dat de gemeente Almere het recht heeft (als enige) om, voordat een besluit wordt genomen over de uitkomst van de prijsvraag, uit het project te stappen als er geen duidelijkheid is over onder meer de verdere groei van de stad. Op 20 december 2002 stuurt minister De Boer de Tweede Kamer een afschrift van een brief aan de voorzitter van de regionale stuurgroep Zuiderzeelijn, de heer Alders (VW-03-02). De strekking van de brief is dat het te houden bestuurlijk overleg wordt uitgesteld, omdat het kabinet het gezien haar inmiddels demissionaire status (het kabinet-Balkenende I is inmiddels gevallen) niet passend acht besluiten te nemen over vérstrekkende zaken, in dit geval de Zuiderzeelijn. Onder bevestiging van de gemaakte afspraken en benoeming van de zaken die ambtelijk in voorbereiding zijn, meldt de minister dat de besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst wordt doorgeschoven naar een volgend kabinet. Op dat moment betekent dat, opnieuw, een vertraging van enkele maanden.

2.14 Het begin van het tweede kabinet-Balkenende (2003, 2004)

2.14.1 Het regeerakkoord

Door de val van het kabinet Balkenende I, zijn er al snel weer nieuwe verkiezingen nodig. Alle grote partijen laten zich in hun verkiezingsprogramma's direct of indirect uit over de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden:

Voorstanders van de magneetzweefbaan of HSL:

PvdA: Om de reistijd tussen het Noorden en de Randstad te verkorten wordt de Zuiderzeelijn, in de vorm van een magneetzweefbaan of een daarmee vergelijkbare vorm aangelegd. Welke verbinding dit precies moet worden hangt vooral af van de inpassing in het landschap, de aansluiting op vervoersnetwerken, ook internationale, en van de rentabiliteit van de verbinding.

D66: De plannen voor snelle verbindingen tussen de diverse regio's en naar onze buurlanden, zoals de aanleg van de Zuiderzeelijn, dienen niet verder te worden uitgesteld.

CDA: Het Noorden behoeft in meerdere opzichten ondersteuning. Die wordt gevonden door zo snel mogelijk te besluiten tot de aanleg van een snelle verbinding van de

Randstad via Flevoland en Friesland naar Groningen. Deze is per saldo positief voor de ontwikkeling van het Noorden. Gezorgd moet worden voor een goede aansluiting van Leeuwarden op deze «Zuiderzeespoorlijn».

Twijfelaars en tegenstanders van de magneetweefbaan of HSL:

VVD: «Het op orde brengen van het bestaande spoor- en wegennet is belangrijker dan het starten van nieuwe grote projecten.» (Uit het aanvullende deel van het verkiezingsprogramma 2003. Dit stond dus niet in het programma van 2002)

LPF: Stelt volgorde op: 1) Eerst bestaande infrastructuur en openbaar vervoer op orde, dan pas nieuwe systemen, geen nieuwe grote infrastructurele werken. 2) Snelle treinverbinding naar het Noorden.

GroenLinks: Er wordt een snelle intercityverbinding met het Noorden gerealiseerd.

SP: De noodzakelijke verdere verbetering van de spoorverbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland moet gerealiseerd worden door verbetering van de bestaande lijnen, of de aanleg van een nieuwe intercitylijn (Zuiderzeelijn). Een prestigieuze magneetweefbaan of HSL-lijn tussen Schiphol en Groningen moet er niet komen.

Hier valt op dat het CDA meldt dat een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden per saldo positief is voor de ontwikkeling van het Noorden. Het is niet duidelijk waarop deze constatering gebaseerd is. In het Regeerakkoord van het kabinet Balkenende II staat overigens niets vermeld over de Zuiderzeelijn of over andere investeringen in Noord-Nederland. Ook in de regeringsverklaring komt de lijn niet voor, al wordt daarin wel de Nota Ruimte aangekondigd, waarin de Zuiderzeelijn wordt opgenomen.

2.14.2 Verschuivingen in de begroting van het Infrastructuurfonds

De formatie van het tweede kabinet-Balkenende duurt tot de zomer en daardoor krijgt de Tweede Kamer in september 2003, bij de begroting voor het jaar 2004, pas weer iets te horen over de Zuiderzeelijn. In die begroting vinden forse verschuivingen plaats. Om geld vrij te maken voor onder meer de Betuweroute, de HSL-Zuid en onderhoud van de spoorwegen en om bezuinigingsdoelstellingen te halen, wordt op een serie projecten gekort. De Zuiderzeelijn wordt aangeslagen voor € 200 miljoen. Er wordt niet gekort op het totaalbedrag, maar het project wordt naar achteren geschoven, waardoor in het MIT tot 2010 minder uitgaven hoeven te worden gedaan (N.B.: het vrij besteedbare bedrag in de periode 2010–2020 wordt hiermee uiteraard wel ingeperkt).

De memorie van toelichting bij het Infrastructuurfonds meldt:

«Door een andere fasering van de reservering ten behoeve van dit project kan € 200 miljoen worden verschoven tot na 2010. De reservering van € 2,73 miljard, prijspeil 2002, netto contante waarde 2010, blijft daarbij overigens onverminderd van kracht. Het kabinetsbesluit van december 2001 ging uit van start van de bouw van de Zuiderzeelijn rond 2010; de kasreeks in MIT is en blijft hierop afgestemd. Mede door kabinetswissingen in 2002 en 2003 is definitieve besluitvorming over de Bestuurlijke Samenwerkingsovereenkomst – tussen Rijk en regio – uitgesteld. Dit uitstel heeft consequenties voor de rest van de projectplanning: het sluiten van een dergelijke overeenkomst geldt immers als voorwaarde om de planstudie in gang te zetten. Op basis van de bijgestelde planning kan

voor het project Zuiderzeelijn volstaan worden met kleinere kasbedragen tot en met 2010 dan eerder verwacht.»

Bij de begrotingsbehandeling op 5 november 2003 vraagt het Kamerlid Hofstra (VVD) waarom de nieuwe minister Peijs van Verkeer en Waterstaat de samenwerkingsovereenkomst met het Noorden niet tekent, nu aan alle voorwaarden is voldaan en de demissionaire status van de regering alweer een klein half jaar achter de rug is. Minister Peijs zegt twee dingen over de Zuiderzeelijn:

- *«De kasschuif van € 200 miljoen in de Zuiderzeelijn heeft geen enkel gevolg voor het bedrag dat daarvoor is gereserveerd. Dat is en blijft € 2,73 miljard. Wij hebben dat bedrag kunnen doorschuiven, omdat door de kabinetswisselingen van de laatste twee jaar vertraging is ontstaan in de bestuurlijke voorbereiding, waardoor wij het geld feitelijk pas later kunnen uitgeven. Meer is daar niet aan de hand.»*
- Over het punt van Hofstra en de mogelijke vertraging van het project ontstaat een interruptiedebatje met de Kamerleden Van der Staaij (SGP) en Hofstra (VVD). De minister zegt daarin met grote projecten uiterste zorgvuldigheid te willen betrachten, wat tijd kost, en kondigt en passant aan dat er op 5 december 2003 (later uitgesteld tot 19 december 2003) bestuurlijk overleg zal plaatsvinden met regionale partijen over een aantal projecten (oorspronkelijk wordt dit het sinterklaaspakket genoemd).

2.14.3 Contacten tussen kabinet en Tweede Kamer (eind 2003, begin 2004)

Op 8 december 2003 wordt het MIT behandeld. De Tweede Kamer stelt vooral vragen over:

- Het nog te voeren bestuurlijk overleg;
- Wat op dat moment de stand van zaken van het project is;
- Het beslag dat het project gaat leggen op de middelen voor infrastructuur in de periode na 2010;
- De voor- en nadelen van eventueel uitstel.

Minister Peijs verwijst naar het bestuurlijk overleg dat zij gaat voeren (TK 2003–2004, 29 200, A) en belooft nog voor het einde van het jaar te komen met een kabinetsbesluit, dat aan de Kamer wordt voorgelegd.

Op 12 januari 2004 stuurt staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken een brief aan de Kamer (TK 2000–2001, 25 017, nr. 47), waarin zij bericht over de voortgang van de uitvoering van het Langman-akkoord. Daarin wordt gemeld dat het Samenwerkingsverband Noord-Nederland zich zorgen maakt over de voortgang van het project Zuiderzeelijn.

Op 13 februari 2004 komt minister Peijs, na aandrang van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op spoed, met een brief (TK 2003–2004, 29 200 A, nr. 23), waarin zij ingaat op de voortgang van een aantal grote infrastructurele projecten. Over de Zuiderzeelijn schrijft de minister:

«Over de vervolgstappen voor de Zuiderzeelijn – tegen de achtergrond van de bestaande bestuurlijke afspraken – en de Verkenning Haarlemmermeer-Almere is de besluitvorming in het kabinet nog niet afgerond. Dit maakt onderdeel uit van de besluitvorming over de Nota Ruimte en het bestuurlijk overleg daarover.»

Ondertussen is, naar aanleiding van een omstreden risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid op de begroting van Verkeer en Waterstaat van het eerste kabinet-Balkenende, de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten opgericht op voorstel van LPF-kamerlid Hermans. Deze commissie doet een parlementair onderzoek naar de besluitvorming en controle op de uitvoering van grote infrastructuurprojecten. Ondertussen is er tot en met april 2004 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat € 13,59 miljoen uitgegeven aan verkenningen en planstudies voor de Zuiderzeelijn.³² Deze voorbereidings- en proceskosten moeten uiteindelijk opgebracht worden door zowel de rijksoverheid als de regionale en lokale overheden. In eerste instantie worden ze gebudgetteerd door het Rijk, maar in de samenwerkingsovereenkomst moeten afspraken worden gemaakt over het deel dat de andere overheden voor hun rekening nemen. Ook als het project uiteindelijk niet door zou gaan, blijven de regionale en lokale overheden gebonden aan een bijdrage (zij het van slechts 20 procent).

2.14.4 Nieuw enthousiasme in Noord-Duitsland

Op 22 maart 2004 klinkt er plots weer enthousiasme vanuit Duitsland voor de doortrekking van een eventuele magneetzweefbaan. Premier Balkenende zegt minister-president Christian Wulff van de Duitse deelstaat Niedersachsen toe een Duits voorstel te zullen bestuderen van een nieuw initiatief voor een zweef trein tussen Amsterdam en Berlijn. De ministers-presidenten van de deelstaten Bremen, Hamburg en Mecklenburg-Vorpommern steunen het voorstel. Ook bondskanselier Schröder heeft zich er positief over uitgelaten. De haalbaarheid is echter uiterst onzeker, omdat in een eerder stadium een magneetzweefbaan-verbinding tussen Berlijn en Hamburg al werd geschrapt, omdat de lijn te duur was (en steeds duurder werd). Bovendien blijkt de verbinding Hamburg-Groningen in Duitsland geen prioriteit te genieten. De vervoersstromen zouden daar nog dunner zijn dan de al tegenvallende prognoses voor het traject Berlijn-Hamburg (zie ook paragraaf 3.5.1).

2.14.5 De Nota Ruimte

In maart 2004 verschijnt een conceptversie van de nieuwe Nota Ruimte.³³ In deze nota is de Zuiderzeelijn opgenomen. Volgens VNO-NCW Noord lijkt de nota de kans op een magneetzweef trein tussen de Randstad en het Noorden echter juist te verkleinen. Cruciaal is volgens deze organisatie de verbinding tussen Amsterdam en Almere. VNO-NCW wil dat de lijn hier via IJburg over het IJmeer gaat, omdat die route het aantrekkelijkst is voor investeerders, vanwege de vele forensen en mogelijkheden van extra stops. Zolang hierover geen duidelijkheid bestaat, is er volgens Hans Haerkens, secretaris van de werkgeversorganisatie, weinig animo bij private investeerders om deel te nemen:

«De IJburgvariant van de Zuiderzeelijn is bijna een noodzakelijke voorwaarde om de lijn als magneetzweefbaan aan te leggen, anders is hij nauwelijks rendabel te krijgen. Bovendien is het het Rijk zelf geweest dat heeft gezegd dat de ontsluiting van de noordvleugel van de Randstad samen moet hangen met de aanleg van de Zuiderzeelijn. Maar dat zie ik niet terug in de Nota Ruimte zoals die er nu ligt».

³² Begrotingsartikel 03.03.05 (t/m 2003), 03.06 (vanaf 2004).

³³ Doordat de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening niet de status van PKB-deel 4 bereikte, begon de nieuwe coalitie in 2002 met een nieuwe nota: de Nota Ruimte.

Het bestaande alternatief voor de route langs het IJmeer is een verbinding langs de bestaande Hollandse Brug.

Op 23 april 2004, bij het verschijnen van de Nota Ruimte, neemt het kabinet de beslissing om verder te gaan met de Zuiderzeelijn. De beslissing om te starten met de planstudie en de prijsvraag maakt onderdeel uit van de nota. Ondertussen moet de samenwerkingsovereenkomst tussen het Rijk en de regionale overheden nog wel worden ondertekend, nadat eerder alle regionale partijen al akkoord gingen (met als laatste Almere). De ondertekening zal volgens het ministerie in de loop van 2004 plaatsvinden. Met de Nota Ruimte verschijnt er tevens een extra doelstelling voor het Zuiderzeelijnproject. De lijn krijgt nu ook als doel mee om de bereikbaarheid van de Noordvleugel van de Randstad te verbeteren. Op deze manier probeert het kabinet ook regionale partijen in dit gebied te committeren aan het project, met bijbehorend een financiële bijdrage. Inhoudelijk leidt het niet tot aanpassingen, behalve dat het IJmeertracé alsnog wordt opgenomen als tracé-optie.

2.14.6 Mei 2004: het Langman-akkoord wankelt

Bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken in november 2003 komt het Langman-akkoord gedeeltelijk op losse schroeven te staan. In mei 2004 komt het bericht naar buiten dat het kabinet van plan is om de jaarlijkse steun aan het Noorden van € 61 miljoen, af te schaffen. Deze steun zou mogelijk duren tot 2010 en in 2005 zou tot een verlenging voor de laatste periode, 2006–2010, worden besloten.³⁴ Op basis van de nota *Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*, waarin een kritisch geluid klinkt over de effecten van regionaal-economisch beleid, wil staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken van de nieuwe steunperiode af, omdat ze zich niet langer «*met achterstanden [wil] bezighouden, maar met kansen*». De vooruitgang van Nederland als geheel blijkt prioriteit te krijgen. De investeringen zouden daarom moeten gaan naar bijvoorbeeld Schiphol en de Rotterdamse haven. Overigens blijft de Zuiderzeelijn hier buiten. Het leidt echter wel tot onenigheid met diverse partners van de samenwerkingsovereenkomst. De drie Commissarissen van de Koningin uit Noord-Nederland horen het plan op 17 mei 2004 officieel van de staatssecretaris. De protesten van de Commissarissen hiertegen vinden geen gehoor. SNN-voorzitter Alders zegt hierover:

«De Langman-afspraken zijn niet eenzijdig door Noord-Nederland gemaakt. Er lag een visie aan ten grondslag. We hebben met de regering afspraken gemaakt tot 2010.»

Van Gennip sluit steun aan het Noorden niet uit. Volgens haar plannen zal op basis van de omvang van de regionale structuurfondsen van de EU, die in 2005 bekend worden, worden bekeken hoeveel geld de regering nog aan het Noorden afdraagt in de periode tot 2010. Overigens verzet een groot deel van de Tweede Kamer (alle fracties behalve de SP) zich tegen de plannen van Van Gennip.

2.14.7 Mei 2004: de CPB-notitie van november 2001 komt boven drijven

Eind mei 2004 ontstaat er opnieuw enige beroering, omdat uit een artikel in de Volkskrant van 26 mei 2004 blijkt dat de kritische CPB-notitie van november 2001 (paragraaf 2.8.6) destijds niet naar de Tweede Kamer was gestuurd. Volgens GroenLinks-Kamerlid Duyvendak «*wekt het kabinet de indruk geen kritiek op dit project te dulden*». De LPF-fractie wil helemaal van het project af. PvdA-Kamerlid Dijkzema stelt de volgende vragen hierover aan de minister:

³⁴ De steunperiode was in tweeën geknipt, mede omdat in 2006 door de EU wordt besloten over hervorming van de regionale structuurfondsen.

- Is er in 2001 over de Zuiderzeelijn een aanbevelingsbrief van het CPB geweest richting het kabinet en is er een officiële kabinetsreactie geweest?
- Als er een aanbevelingsbrief is geweest van het CPB, waarom heeft de Tweede Kamer die brief niet gekregen?
- In hoeverre heeft het CPB-rapport een rol gespeeld in de besluitvorming van het kabinet en waarom heeft het kabinet alleen de NEI-studie als uitgangspunt genomen voor de besluitvorming?

Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat laat in een reactie op vragen van Kamerlid Dijkema weten dat het CPB in de betreffende notitie de bevindingen van de KBA van het NEI in hoofdlijnen onderschrijft en dat er daarom geen noodzaak was om de notitie apart naar de Kamer te sturen. Er is in 2001 geen aanbevelingsbrief van het CPB naar het kabinet gestuurd. Minister Peijs vermeldt overigens dat de Tweede Kamer geïnformeerd is over de uitkomsten van de KBA (TK 2003–2004, 27 658, nr. 9). Dit doet vermoeden dat de KBA van het NEI destijds wel naar de Tweede Kamer is gestuurd, wat volgens documentatie van de Tweede Kamer niet klopt.

Nu lijken de Kamerleden dus alsnog de legitimiteit van het kabinetsbesluit van 21 december 2001 te willen toetsen. Destijds werd het besluit dat het kabinet naar aanleiding van de planstudies nam, eenvoudigweg gevolgd.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontkent dat er informatie is achtergehouden, maar zet wel nu pas het document op de website van de Zuiderzeelijn. Ook het CPB zelf maakt het rapport pas op 25 mei 2004 publiek. VVD-Kamerlid Hofstra en CDA-Kamerlid Van Hijum tillen er niet zo zwaar aan. Volgens hen heeft de Tweede Kamer genoeg informatie gehad om een beslissing te nemen.³⁵

2.14.8 Communicatie naar aanleiding van het kabinetsbesluit van 23 april 2004

Op 8 juni 2004 stuurt minister Peijs, naar aanleiding van op 3 juni in de Kamer gestelde vragen, een brief naar de Tweede Kamer (TK 2003–2004, 27 658, nr. 10), waarin ze een toelichting geeft op het kabinetsbesluit van 23 april 2004, op de planning van het vervolgproces en op leerervaringen van andere grote projecten.

Het kabinetsbesluit van april 2004 komt eigenlijk grotendeels overeen met dat van december 2001, met dien verstande dat het nu in het kader van de Nota Ruimte is geplaatst en dat er een extra tracé-optie via het IJmeer is opgenomen. Dat is gedaan, omdat de private haalbaarheid daarmee wordt verbeterd (er kunnen meer locaties worden ontsloten, zoals IJburg en Almere Pampus). Hiermee wordt dus toch tegemoet gekomen aan VNO-NCW. Als voor deze optie zou worden gekozen, dan stijgen de kosten wel substantieel, omdat er mogelijk een tunnel onder het IJmeer nodig is vanwege natuurwaarden. Aan biedende marktpartijen zal worden gevraagd ook voor dit tracé een bieding te doen. De maximum rijksbijdrage geldt echter ook voor deze variant.

Voor wat betreft het vervolgproces, meldt de minister dat de prijsvraag van start gaat in maart 2005 en er een besluit over de resultaten volgt in februari 2006. Voorafgaand moet in 2004 nog de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst worden getekend (juli), moeten er bestuurlijke afspraken worden gemaakt met Noord-Hollandse partijen (oktober) en volgt een formele start van de aanbestedingsprocedure (oktober). In

³⁵ Volkskrant, 27 mei 2004.

januari 2005 wordt de vaststelling van het functioneel programma van eisen verwacht. Door de recente ontwikkelingen (onder andere het mogelijke besluit om de uitkomsten van het parlementair onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten af te wachten) kan het echter zijn dat er al direct weer vertraging optreedt. De minister gaat ook specifiek in op de rol van de Tweede Kamer. Er zal in ieder geval overleg met de Tweede Kamer plaatsvinden:

- Na het sluiten van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst;
- In de vaststellingsprocedure van het functioneel programma van eisen;
- In de besluitvormingsprocedure («go/no go») over de resultaten van de prijsvraag.

Over de leerervaringen van eerdere projecten refereert minister Peijs aan haar brief van augustus 2003. Ze presenteert de belangrijkste leerervaringen en de bijbehorende beheersmaatregelen als volgt:

Leerervaringen eerdere projecten	Beheersmaatregelen Zuiderzeelijn
Budgetontwikkelingen in de beleidsfase (tot Tracébesluit) worden voor een groot deel veroorzaakt door scopemutaties; dit zijn wijzigingen in de projectopdracht als gevolg van aanvullende politieke/ bestuurlijke wensen.	Rijk en regionale overheden stellen vóóraf een gezamenlijk functioneel programma van eisen vast. Het stellen van aanvullende eisen in de fase daarna wordt ontmoedigd door financiële repercussies voor de veroorzaker van de eisen en het hanteren van een harde budgetrestrictie. Go/no go-momenten in de procedure. Indien realisatie niet mogelijk blijkt binnen het maximaal beschikbare budget zal de procedure worden beëindigd.
Risicomangement en het tijdig kwantitatief in beeld brengen van risico's, in ieder geval vóór Tracébesluit.	Vroegtijdige start van de aanbesteding, gecommiteerde private biedingen zijn inclusief risico's en de waardering daarvan. Integrale concessie voor infrastructuur en vervoer, waardoor interfacerisico's binnen de projectscope voor de concessiehouder zijn.
Naarmate een project voortschrijdt nemen onzekerheden omtrent uitvoeringskosten af, maar gemaakte voorbereidingskosten toe. Voorstel: definitieve go/no go is Tracébesluit.	Meerdere go/no go-momenten in de procedure. Definitief projectbesluit is na Tracébesluit. Dit projectbesluit is gebaseerd op aanbestedingsresultaat
Afweging tussen snelle uitvoering met hogere kosten versus lagere kosten die meer tijd kosten. Voorstel: uitvoeringsfasering wordt meegenomen bij besluitvorming over Tracébesluit.	Vroegtijdige start van aanbesteding met relatief veel ruimte voor private optimalisatie, ook voor uitvoeringsfasering. De partij die de plannen maakt, moet ook zorgen voor de uitvoering.
Afweging tussen strak budget-gestuurd project versus soepele omgang met de omgeving. Voorstel: nadruk op budget.	Samenwerkingsovereenkomst tussen Rijk en regionale overheden en gezamenlijk functioneel programma van eisen.

2.14.9 Een nieuw concept van de samenwerkingsovereenkomst

Op 21 juni 2004 verschijnt er een nieuwe versie van de concept-samenwerkingsovereenkomst (TK 2003–2004, 27 658, nr. 11). Hierin wordt de te volgen procedure vastgelegd die na het tekenen van de overeenkomst doorlopen zal worden en in vergelijking met het vorige concept is het betrekken van de Noordvleugel van de Randstad nu wat verder uitgewerkt. Bovendien wordt er in geëxpliciteerd hoe de kosten en risico's van het project zijn verdeeld. Zo wordt de rijksbijdrage van € 2,73 miljard

specifiek verbonden aan de snelle vervoersalternatieven. Ook gaat de overeenkomst in op het feit dat de regionale partijen hun bijdrage willen bekostigen door de verkoop van hun aandelen in geprivatiseerde energieleveranciers (Nuon en Essent). Als deze verkoop zou tegenvallen (wat dan onafhankelijk vastgesteld zou moeten worden), kunnen de regionale partijen melden dat zij niet in staat zijn hun bijdrage te leveren, waarna de geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure wordt stopgezet. Aan mededingende partijen die op adequate wijze deelnemen aan de aanbesteding maar aan wie de opdracht niet wordt gegund, zal in beginsel een nader te bepalen kostenvergoeding worden betaald uit het gezamenlijke budget van Rijk, regio en eventuele andere fondsen (zoals de EU). Als de geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure wordt gestopt, komt de kostenvergoeding voor 80 procent ten laste van de staat en voor 20 procent van de regio.

Ook worden er afspraken vastgelegd over de risicoverdeling. De rijks- en regiobijdrage zijn inclusief alle risico's. De risico's worden ofwel overgedragen aan de concessiehouder(s) en/of opdrachtnemer(s), ofwel binnen het budget afgedekt. In het bedrag is een risicoreservering opgenomen van 26 tot 27 procent. Hieronder vallen ramingsonzekerheid, technische onzekerheden in ontwerp en uitvoering, inpassingsonzekerheid en marktonzekerheid. Er zal nog wel voorafgaand aan de start van de aanbesteding worden vastgesteld of er risico's zijn die beter door de overheid gedragen kunnen worden. Als die er zijn, dan worden ze afgedekt met het beschikbare budget. De risico's op meerkosten die de overheid dan nog loopt, houden verband met verandering van wet- en regelgeving (waarbij de overheid veroorzaker en dus betaler zou zijn). Daarbij is er nog wel één opvallend artikel:

Artikel 14.6

Partijen zullen voorzover dat redelijkerwijs binnen hun vermogen ligt na de datum van totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst met uitzondering van de in artikel 14.1 bedoelde voorziene wet- en regelgeving en de toekomstige wet- en regelgeving ten aanzien van geluid in verband met MZB/MZM geen gewijzigde c.q. nieuwe wet- en/of regelgeving tot stand brengen die specifiek betrekking heeft op het project en die negatieve gevolgen heeft of kan hebben voor de uitvoerbaarheid van het project.

Dit valt op, omdat eerder door het RIVM geconstateerd werd dat er geen objectieve gegevens bekend zijn over de geluidhinder van Maglev-treinen. Inmiddels heeft TNO onderzoek gedaan en blijkt uit het verslag van een bijeenkomst op 27 februari 2003 over dit onderwerp dat:

«... er uit de resultaten van de verschillende onderzoeken naar overlast, die de magneettrein mogelijk kan veroorzaken ... geen onomstreden conclusie kan worden getrokken.»³⁶

Toch spreken de betrokken partijen in de concept-samenwerkingsovereenkomst af geen gewijzigde c.q. nieuwe wet- en/of regelgeving tot stand te brengen die specifiek betrekking heeft op het Zuiderzeelijnproject. Over de specifieke bepalingen omtrent de overdracht na de concessieperiode, staan in de concept-samenwerkingsovereenkomst nog geen bepalingen.

Gepland was om de samenwerkingsovereenkomst op 20 september 2004 te sluiten, maar bedenkingen van de provincie Friesland verhinderen dit

³⁶ TNO 2003b.

(zie de volgende paragraaf) en ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wil graag dat minister Peijs van Verkeer en Waterstaat afwacht tot de commissie met haar bevindingen komt. Minister Peijs is daartoe bereid.

2.14.10 Twijfel in de regio

Eind juni 2004 besluit de Provincie Friesland haar beslissing over verdere deelname aan de Zuiderzeelijn uit te stellen tot na de zomer. Hiermee ontstaat een barst in de samenwerkingsovereenkomst die nog door het Rijk en de Provincie Friesland als enige partijen ondertekend moet worden en bovendien in de coalitie van de noordelijke provincies. Provinciale Staten van Friesland blijken eerst meer zekerheid te willen dat ze uit het project kunnen stappen. Friesland wil overigens ook een volksraadpleging houden. Ze wil hiermee wachten tot bekend is welke varianten echt haalbaar zijn, zodat er niet tevergeefs circa € 300 000 aan het referendum gependeed wordt. De coalitiepartners zijn nog wel voor, maar wensen enige voorzichtigheid te betrachten. Zes van de zeven oppositiepartijen in de Friese Provinciale Staten zien overigens niets in een magneet-zweefbaan en hebben een voorkeur voor een conventionele verbinding, eventueel met hogesnelheidsmogelijkheden.³⁷ In deze periode en in de maanden hierna ontstaat ook bij bestuurders elders steeds meer twijfel. Dit leidt echter niet tot heroverweging van de samenwerkings-overeenkomst.

2.14.11 Het Algemeen Overleg van 23 en 30 juni 2004

Op 23 juni 2004 vindt er een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat plaats. Een uitwerking daarvan is opgenomen in bijlage 2. De Tweede Kamer is nog altijd ontstemd over het niet toezenden van het CPB-rapport. Verder wordt er veel gevraagd naar wat de invloed is van de «go/no go momenten». Er zijn veel op- en aanmerking over het besluitvormingsproces. GroenLinks en SP zijn tegen de HSL en MZB. De LPF heeft haar mening bijgesteld en wil eerst de nut-en-noodzaakdiscussie gaan voeren. De andere partijen houden vast aan het uitvoeren van het Langman-akkoord, maar twijfelen ook aan de haalbaarheid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat verzoekt de minister schriftelijk in te gaan op de nog niet beantwoorde vragen, in elk geval op de vraag naar de voorbereidingskosten en de vraag om de intercityvariant te vervangen door een «HSL-200-variant» (de snelheid op het intercitytraject opschroeven naar 200 km/uur in plaats van de gebruikelijke 160 km/uur). Tenslotte concludeert hij dat minister Peijs heeft toegezegd, dat zij in de samenwerkingsovereenkomst het voorbehoud zal laten opnemen van wijzigingen die de Tweede Kamer naar aanleiding van de bevindingen van de TCI nodig acht, dat de opties ZZL-IC(+) en HZL+ direct bij het proces betrokken zullen worden en dat daarbij ook de mogelijkheid van publiek-private samenwerking zal worden bekeken, dat zij nog vóór het vervolg van dit Algemeen Overleg op papier zal laten zetten waarom een aparte magneet-zweefbaan tussen Almere en Amsterdam niet rendabel zal zijn, dat zij de tot nu toe bekende voorziene wijziging in wet- en regelgeving voor de tweede termijn op een rijtje zal zetten en dat zij nog nader inzicht zal geven in de te verwachten vervoersstromen. De minister zegt ook dat er voor wat betreft de prijzen voor treinkaartjes voor de Zuiderzeelijn sprake is van tariefvrijheid, maar dat dat uiteraard zo ver gaat als de passagier wil betalen.

³⁷ Dagblad van het Noorden, 1 juli 2004.

Op 30 juni 2004 vindt het vervolg van het Algemeen Overleg plaats. Hiervan is weer een uitwerking opgenomen in bijlage 2. De belangrijkste punten zijn dat de Tweede Kamer nu pas de voorgenomen samenwerkingsovereenkomst onder ogen krijgt, met nauwelijks mogelijkheid die te bestuderen, terwijl de lokale en regionale overheden deze al lang hebben en dat sommige kamerleden willen wachten op de uitkomsten van het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten alvorens überhaupt met het project verder te gaan. Duyvendak (GroenLinks) vraagt zich bovendien af in welke fase het project nu verkeert en wil eigenlijk nog een nut-en-noodzaakdiscussie over het project voeren.

De voorzitter van de vaste commissie concludeert dat de minister de specifieke wensen van andere overheden voor een snelle verbinding in relatie tot de concept-samenwerkingsovereenkomst precies zal aangeven en dat de Tweede Kamer daarover na het reces een oordeel zal kunnen geven. Verder constateert hij dat de minister heeft toegezegd, de prijsverschillen tussen de 160 km/uur-variant en de 200 km/uur-variant in een brief te zullen aangeven. En tenslotte vermeldt hij de toezegging van de minister om in een brief aan te zullen geven waarover op de «go/no go-momenten» precies een besluit genomen zal worden en welke criteria daarbij zullen worden gehanteerd.

2.15 De moties van Dijkstra en Hofstra en verder

2.15.1 De moties van Dijkstra en Hofstra

Op 1 juli 2004 dienen de Kamerleden Dijkstra (PvdA) en Hofstra (VVD) moties in over de Zuiderzeelijn.

Motie van het Kamerlid Dijkstra c.s. (TK 2003–2004, 27 658, nr. 13):

Voorgesteld 1 juli 2004

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, overwegende dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI) belangwekkende inzichten kan leveren voor de aanpak van grote infrastructurele projecten in het algemeen en de Zuiderzeelijn in het bijzonder; overwegende dat de TCI reeds in november zal rapporteren aan de Kamer en dus geen vertraging in het proces behoeft te ontstaan met het oog op een prijsvraag in maart 2005;

van mening dat als de uitkomsten van de TCI daartoe aanleiding geven, veranderingen in de samenwerkingsovereenkomst mogelijk moeten zijn van rijkswege;
verzoekt de regering, de samenwerkingsovereenkomst niet te ondertekenen alvorens de Kamer de uitkomsten van de TCI bij de bespreking van de samenwerkingsovereenkomst heeft kunnen betrekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dijkstra
Gerkens
Duyvendak
Van der Staaij
Van As

Motie van het Kamerlid Hofstra c.s. (TK 2003–2004, 27 658, nr. 14/15):

Voorgesteld 1 juli 2004

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, overwegende dat het doel van het project is een betere bereikbaarheid van Noord-Nederland middels snellere treinverbindingen; constaterende dat de precieze «inhoud» van het project wordt vastgelegd in de fase van «het programma van eisen»; spreekt uit dat:

- a. er geen onderscheid moet worden gemaakt tussen voorkeursopties en terugvalopties en dat alle opties tegelijk worden uitgewerkt en onderzocht;
- b. voor de zogenoemde intercity en de Hanzelijn-plus uitgegaan moet worden van twee varianten voor de ontwerpssnelheid (200 en 160 km per uur) voor de totale verbinding Amsterdam-Groningen [later in TK 2003–2004 27 658 nr. 15 gewijzigd in Amsterdam-Groningen/Leeuwarden], en van de inzet van HSL-achtig materieel dat 200 km per uur kan halen (als Breda-Rotterdam-Amsterdam);
- c. voor de Hanzelijn-plus naast de publieke aanpak alsnog een PPS-aanpak moet worden overwogen voor het onderdeel infrastructuur,

en gaat over tot de orde van de dag.

Hofstra
Dijksma
Van der Ham

De minister zal naar aanleiding van de motie-Hofstra alsnog alle vier de varianten (voorkeursalternatieven en terugvalopties) meenemen. De terugvalopties worden nu formeel «referentiaalalternatieven» genoemd, die automatisch gekwalificeerd zijn voor de tweede ronde van de Tracé/MER-aanbestedingsprocedure (de voorkeursalternatieven moeten zich daarvoor kwalificeren op basis van haalbaarheid). Zelfs het niet aanleggen van de lijn wordt als optie bekeken. Overigens zal de prijsvraag nog steeds alleen om de HSL- en MZB-varianten gaan, omdat de andere varianten «normaal» via ProRail en NS uitgevoerd worden. De minister is wel bereid om ook bij die varianten naar PPS-mogelijkheden te kijken.

2.15.2 Waarschuwing van prof. ir. A. J. J. Pols

Op 21 augustus 2004 verschijnt er in de Leeuwarder Courant een artikel waarin de Delftse hoogleraar prof. ir. A. J. J. Pols aangeeft dat overheden wel degelijk een risico lopen bij een project als de Zuiderzeelijn, ook als ze hun bijdrage op een maximum stellen. Bij tegenvallende exploitatie kan de private exploitant immers vrij eenvoudig faillissement aanvragen, waarna de overheid alsnog moet opdraaien voor de exploitatie en dus de kosten. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de Channel Tunnel Rail Link, de hogesnelheidslijn tussen Londen en de Kanaaltunnel. De Britse regering had hier ook een maximum bijdrage gereserveerd en dacht ook alle risico's te hebben afgedekt, tot de concessiehouder failliet ging en de regering alsnog miljarden moest bijleggen.³⁸

2.15.3 Zuiderzeelijnkrant augustus 2004

In augustus informeert de Projectorganisatie Zuiderzeelijn de bewoners van de noordelijke provincies en Flevoland over het Zuiderzeelijnproject. In het krantje dat wordt verspreid³⁹, staan onder andere enkele sleutel-tabellen. Sinds de verkenningen blijken de kosten voor de snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden geruisloos te zijn gegroeid. In

³⁸ Gesprek met prof. ir. A. J. J. Pols (7 oktober 2004). Zie ook Leeuwarder Courant, 21 augustus 2004.

³⁹ Huis-aan-huis verspreid in een oplage van ongeveer 900 000 onder de inwoners van de noordelijke provincies en Flevoland.

tabel acht staat de huidige stand van zaken omtrent kosten en publieke bijdragen. Volgens de bron (projectorganisatie Zuiderzeelijn) is dit een raming die het kabinet in 2001 heeft laten maken. Zoals in de tabel te zien is, is er inmiddels voor bijvoorbeeld de magneetzwefbaan een private bijdrage nodig van € 3,19 miljard.

Tabel 2. 8: Laatste stand van zaken kosten en publieke bijdragen (NCW 2010, prijspeil 2002) (bron: www.zuiderzeelijn.nl)

	Totale kostenraming	Bijdrage rijksoverheid	Bijdrage regionale overheden	Totale publieke bijdrage
MZB/MZM	€ 6,94 mld.	€ 2,73 mld.	€ 1,02 mld.	€ 3,75 mld.
ZZL-HSL	€ 4,29 mld.	€ 2,73 mld.	€ 0,23 mld.	€ 2,96 mld.
ZZL-IC+	€ 2,64 mld.	onbekend	€ 0	gehele bedrag ¹
HZL+	€ 1,47 mld.	onbekend	€ 0	gehele bedrag

¹ De vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat wil dat de minister bij deze twee varianten ook de mogelijkheden voor PPS onderzoekt. Het Rijk zit hierbij echter vast aan de bestaande afspraken en concessies met ProRail (infrastructuur) en de NS (vervoer), omdat de lijn in dat geval deel uit zou maken van het kernnet.

Volgens de laatste gegevens over het banensaldo en de inwonersverschuiving die de projectgroep Zuiderzeelijn presenteert in de Zuiderzeelijnkrant van augustus 2004 (toch weer gebaseerd op de maatschappelijke kosten-batenanalyse van de RUG uit 2001) zou Nederland als geheel door de Zuiderzeelijn bij de meeste varianten niet alleen banen, maar zelfs inwoners verliezen (zie tabellen 2.9 en 2.10).

Tabel 2.9: Mogelijke effect arbeidsplaatsen door Zuiderzeelijn 2020 (bron: Zuiderzeelijnkrant, augustus 2004)

	HZL+	ZZL-IC+	ZZL-HSL	ZZL-MZB
Groningen	850	1 100	2 500	4 250
Friesland	150	700	1 150	1 800
Drenthe	- 300	- 750	- 1 100	- 1 400
Flevoland	555	800	1 300	3 650
Overig Nederland	- 1 250	- 1 900	- 3 900	- 8 450
Saldo Nederland	+ 5	- 50	- 50	- 150

Tabel 2.10: Mogelijke effect aantal inwoners per regio door Zuiderzeelijn in aantallen in 2020 (bron: Zuiderzeelijnkrant, augustus 2004)

	HZL+	ZZL-IC+	ZZL-HSL	ZZL-MZB
Groningen	2 300	1 900	4 100	6 550
Friesland	- 50	3 500	6 650	12 800
Drenthe	- 1 800	- 3 500	- 4 000	- 4 350
Flevoland	3 300	7 150	8 100	28 500
Overig Nederland	- 3 850	- 9 100	- 15 000	- 43 750
Saldo Nederland	- 100	- 50	- 150	- 250

2.15.4 Recente ontwikkelingen

Op 9 september 2004 wordt bekend dat inwoners van de noordelijke provincies en Flevoland zich in een referendum zullen mogen uitspreken over de Zuiderzeelijn. Dit is aangekondigd door de projectorganisatie Zuiderzeelijn. In de provincie Friesland was er al gepland om een referendum te houden. Bij het noordelijke referendum staat overigens niet

de vraag of de Zuiderzeelijn er wel of niet moet komen centraal, maar de vraag hoe de bevolking een OV-verbinding tussen het Noorden en Schiphol wil zien; in de vorm van een magneetzweefbaan, een hogesnelheidslijn of een intercity-verbinding. De volksraadpleging zal niet bindend zijn en mogelijk wordt hij alleen uitgevoerd door middel van een schriftelijke of telefonische enquête.⁴⁰

Op 16 september 2004 kondigt de Tweede Kamer aan de steun aan de noordelijke provincies in het kader van het Langman-akkoord toch te willen behouden. De Tweede Kamer zal hier bij het kabinet op aandringen. Deze stellingname volgt na de aankondiging in mei van staatssecretaris Van Gennip (Economische Zaken) dat de steun na 2006 wordt stopgezet.

Op 28 september 2004 stuurt minister Peijs een brief naar de Tweede Kamer (TK 2004–2005, 27 658, nr. 18) waarin ze nogmaals ingaat op de Tracé/MER-aanbestedingsprocedure, dit keer in relatie tot de moties van de leden Dijkema en Hofstra. De minister geeft daarin aan dat het uitvoeren van de motie-Dijkema tot een dilemma leidt. Doordat de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst is uitgesteld, is het niet zonder meer mogelijk om het programma van eisen in besluitvorming te brengen. Dit komt omdat de totstandkomingsprocedure van het programma van eisen in de samenwerkingsovereenkomst wordt geregeld. Wanneer pas na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst de procedure voor het programma van eisen wordt opgestart, betekent dit een vertraging van een half jaar voor de start van de prijsvraag en de besluitvorming Afweging van Alternatieven. Als maatregel is de minister daarom van plan om met de voorzitter van de Regionale Stuurgroep Zuiderzeelijn een startverklaring te sluiten. Daarin staan de noodzakelijke werkzaamheden beschreven die tot aan het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst door Rijk en regio gezamenlijk worden opgepakt, met name voor het programma van eisen. Ondertekening van die startverklaring betekent niet ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst.

Ook meldt de minister dat er een concept-intentieverklaring met Noordvleugelpartijen⁴¹ en het SNN+ is voorbereid, waarin de intentie wordt uitgesproken om:

- Eind 2004 verdergaande afspraken te maken over de samenwerking inzake het project en de mogelijkheden te verkennen voor een financiële bijdrage van de Noordvleugelpartijen;
- Als Noordvleugelpartijen inhoudelijke inbreng te leveren in het programma van eisen voor het onderdeel Schiphol-Almere. Voor wat betreft het programma van eisen worden ook de provincie Flevoland en de gemeente Almere beschouwd als Noordvleugelpartijen.

Op 11 oktober 2004 maken de raadsleden Wolters (PvdA) en Honnef (GroenLinks) van de gemeenteraad van het Groningse plaatsje Leek bekend dat zij vinden dat hun gemeentebestuur moet ijveren voor een halte aan de Zuiderzeelijn. Leek en buurgemeente Noordenveld zouden over een jaar of tien gezamenlijk zo'n 50 000 inwoners moeten hebben, even veel als Drachten nu heeft. Volgens burgemeester De Jong hoeft de gemeente overigens pas in 2006 te reageren, omdat eerst de prijsvraag afgewacht moet worden.⁴² Het programma van eisen zou dan overigens al wel rond zijn.

⁴⁰ NRC Handelsblad, 9 september 2004.

⁴¹ Provincie Noord-Holland, Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en gemeente Amsterdam.

⁴² Dagblad van het Noorden, 11 oktober 2004.

Naar aanleiding van een bijeenkomst op 7 oktober 2004 laat het stakeholdersoverleg in een advies aan minister Peijs ook nog eens weten dat het vindt dat alle vier de opties gelijktijdig moeten worden bekeken

(OVW-ZZL-2004/887). Men is bang dat door een rangorde aan te brengen de overheden het risico lopen dat aanbieders daaraan rechten kunnen ontlenen, terwijl de MER-procedure nog moet worden doorlopen. Ook verzetten de stakeholders zich tegen het programma van eisen uit de samenwerkingsovereenkomst. Volgens de stakeholders is pas na de MER-procedure duidelijk hoe hoog de kosten voor de varianten zullen zijn. Verder vrezen zij dat de onzekerheden over de besluitvormingsprocedure marktpartijen kan afstoten. «Zij zullen zich niet in staat achten op basis van het huidige programma van eisen een goede bieding te doen», aldus het advies.⁴³ Het feit dat het stakeholdersoverleg de noodzaak van gelijktijdige behandeling van alle alternatieven benadrukt is eigenlijk een bevestiging van de motie-Hofstra. Minister Peijs had in het kader van deze motie besloten de twee intercity-alternatieven niet langer «terugval-opties», maar «referentiealternatieven» te noemen en ze automatisch te kwalificeren voor de tweede ronde van de aanbestedingsprocedure, waar de andere alternatieven zich nog voor moeten kwalificeren op basis van goede biedingen. In het hieropvolgend Algemeen Overleg (zie de volgende paragraaf) bevestigt Hofstra dit.

In oktober ontkent minister Peijs ook dat als de Zuiderzeelijn niet doorgaat, (een deel van) de rijksbijdrage van € 2,73 miljard ter compensatie alsnog naar het Noorden gaat. Ze zou dit hebben gezegd in de hoorzitting voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, maar zegt nu dat ze verkeerd is begrepen. Wat ze wel bedoeld zou hebben, is dat het Rijk een deel van dat geld toch kwijt zou zijn als de snelle varianten niet doorgaan, omdat er dan nog twee varianten overblijven.⁴⁴ Dat zou impliceren dat er in ieder geval een snelle verbinding komt, terwijl dat volgens de projectgroep Zuiderzeelijn niet waar is.⁴⁵

2.15.5 Het Algemeen Overleg van 14 oktober 2004 en daarna

Het Algemeen Overleg van 14 oktober 2004 is gepland naar aanleiding van de brief die de minister op 28 september 2004 naar de Tweede Kamer stuurde (TK 2004–2005, 27 658, nr. 18). Daarin geeft de minister aan welke maatregelen zij neemt naar aanleiding van de moties Dijkema en Hofstra. Mevrouw Dijkema (PvdA) geeft aan niet tevreden te zijn met de wijze waarop de minister met haar motie is omgegaan, omdat ondanks de afspraak dat er zou worden gewacht op de uitkomsten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, de minister nu een intentieverklaring en een startverklaring wil afsluiten. De meeste leden van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat (de heer Van Hijum (CDA) is een uitzondering) steunen Dijkema hierin en delen mede dat zij vinden dat de minister vooral moet doorgaan met de voorbereidingen, maar geen nieuwe handtekeningen moet zetten. De heer Hofstra (VVD) benadrukt nog eens dat hij inderdaad, zoals het stakeholdersoverleg suggereert, graag zou zien dat intercityvarianten en de overige varianten niet sequentieel (zoals voorgesteld), maar simultaan worden behandeld. Bovendien meldt hij andermaal dat hij ook voor de intercityvarianten graag de mogelijkheden van publiek-private samenwerking onderzocht wil zien.

Op 3 november 2004 keuren ook de Provinciale Staten van Friesland, als laatste regionale partij, de samenwerkingsovereenkomst goed. Alleen het Rijk heeft de overeenkomst nu nog niet ondertekend. Formeel geniet de magneetweefbaan daarbij nog de voorkeur, maar eigenlijk hebben ook de coalitiepartijen in de Provinciale Staten inmiddels, mede gezien het standpunt van de Friese bevolking, net zo lief een snelle intercity.

⁴³ Het Financieele Dagblad, 13 oktober 2004.

⁴⁴ Leeuwarder Courant, 14 oktober 2004.

⁴⁵ Gesprek met staf projectgroep Zuiderzeelijn, 8 oktober 2004.

Friesland verbindt wel twee voorwaarden aan de steun voor het samenwerkingsovereenkomst. Op de eerste plaats moet de volksraadpleging in 2006 voor de provincie een moment zijn om nog uit het project te kunnen stappen (belangstellende bedrijven moeten hier tijdig van op de hoogte zijn). Op de tweede plaats willen de fracties meer tijd tussen de ontwerprijstvraag en het besluit hierover, dan de geplande zes weken.

Op 5 november 2004 presenteert prof. dr. J. Oosterhaven van de RUG tijdens het lustrumcongres van de Groninger wetenschapswinkels zijn derde kosten-batenanalyse. Hierin blijkt het rendement van de Zuiderzeelijn geringer te worden berekend dan in zijn eerdere analyses. Volgens de nieuwe berekeningen staat er vijftig jaar na aanleg nog een negatief saldo van € 1 miljard, terwijl in een eerdere berekening nog een batig saldo van € 1,7 miljard vijftig jaar na aanleg was berekend. De analyse is overigens alleen gericht op de ZZL-MZM-variant. Oosterhaven berekent hiervoor een werkgelegenheidsgroei in het Noorden van 3950 banen.⁴⁶ Dat aantal komt daarmee nu overeen met wat het NEI destijds berekende. Minister Peijs heeft overigens inmiddels toegezegd dat er een uitgebreide kosten-batenanalyse komt (niet meer op kengetallen).

2.16 Een integrale ruimtelijke structuurvisie

Het Atelier van de Rijksbouwmeester, dat zich op basis van de nota *Ontwerpen aan Nederland* met de Zuiderzeelijn bezighoudt, richt zich niet alleen op de ontwerp kwaliteit van de Zuiderzeelijn, maar ook op de organisatorische en procesmatige inbedding van het project. Vanuit die optiek signaleert het Atelier bij de Zuiderzeelijn de noodzaak van een integrale ruimtelijke structuurvisie, die met name voor de uitwerkingsfase van belang is.⁴⁷ In de huidige Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) wordt een structuurvisie in de vorm van een Planologische Kernbeslissing opgesteld. De Zuiderzeelijn is onder de huidige WRO wel opgenomen in de PKB's *Nota Ruimte* en *Nota Mobiliteit*, maar niet in een aparte PKB. De *Nota Ruimte* en de *Nota Mobiliteit* geven echter een integrale ruimtelijke structuurvisie voor Nederland als geheel en niet apart voor de Zuiderzeelijn. Dat is volgens de Rijksbouwmeester wel nodig om niet alleen de wettige en beleidsmatige kaders te bundelen, maar ook om te zorgen voor afstemming en coördinatie tussen die verschillende kaders. Vooraf moet immers duidelijk zijn wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de Vogel-/Habitatrichtlijn, de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, de Nota Belvédère, de Nota Wonen, de Architectuurnota, de Nota Vitaal Platteland en de Nota Grondbeleid. Het Atelier zegt over de noodzaak van een integrale visie:

«Als basis voor een goede procesgang hecht de werkgroep veel waarde aan de ontwikkeling van een eensluidende ruimtelijke visie voor het gehele project. Deze dient op rijksniveau door alle betrokken ministeries gedragen te worden en zal in nauwe samenspraak met de noordelijke provincies opgesteld moeten worden. Het document kan als basis dienen voor de selectie van de marktpartijen. Deze zullen zich moeten conformeren aan het gemeenschappelijk gedragen «Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Zuiderzeelijn».

In plaats van alleen de PKB van de *Nota Mobiliteit* te volgen, suggereert het Atelier het opstellen van een gemeenschappelijk gedragen «Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Zuiderzeelijn». De Rijksbouwmeester overweegt om een specifiek juridisch instrumentarium te ontwikkelen waarin het ontwikkelingsplan kan worden vastgelegd.

⁴⁶ Dagblad van het Noorden, 5 november 2004.

⁴⁷ Zie Atelier van de Rijksbouwmeester, 2004.

Er is al wel een Masterplan voor het Noorden in ontwikkeling waarin de vier betrokken provincies een plan voor de Zuiderzeelijn en haar omgeving opstellen. Dit plan zou de rol van een integrale structuurvisie op zich kunnen nemen en wordt als zodanig ook door het stakeholdersoverleg opgevoerd. Er zitten volgens het stakeholdersoverleg echter nadelen aan dit plan. Zo zal het pas in 2005 breed worden besproken en pas daarna worden vastgesteld. Het ontwikkelen van een Masterplan tijdens de prijsvraag zorgt voor extra onzekerheden voor de marktpartijen. Bovendien is het de vraag of het in het voornemen ligt om de ruimtelijke mogelijkheden ook te verkennen voor de varianten ZZL-IC(+) en Hanzelijn+. In de huidige opzet sluit het Masterplan volgens het stakeholdersoverleg de Hanzelijn+ uit. De stakeholders adviseren bovendien om in het programma van eisen niet te spreken van «afstemmen op», maar van «toetsen aan» het Masterplan. Daarmee kan volgens de stakeholders worden voorkomen dat de ontwikkeling van het Masterplan de besluitvorming over de Zuiderzeelijn onjuist beïnvloedt.⁴⁸ Tenslotte heeft de overheid nog geen kader op basis waarvan het straks de biedingen moet gaan beoordelen en heeft het ook nog geen overzicht van de onvermijdelijk geachte risico's. Een analyse daarvan kan niet worden overgelaten aan de markt. Wel zouden de private partijen betrokken moeten worden bij de visievorming omtrent gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van een financieel kader. De medewerking en uitkomst van deze gezamenlijke inspanningen dient als criterium te worden meegenomen bij de preselectie van marktcombinaties.

2.17 Samenvatting

Het SNN heeft de Zuiderzeelijn toegevoegd aan het Langman-akkoord, buiten het maatregelenpakket uit het rapport van de commissie Langman om. Door de commissie Langman was de lijn immers alleen opgenomen als perspectief tot 2030 en niet als onderdeel van het pakket van f 10,35 miljoen (€ 4,7 miljard). Het kabinet en de Tweede Kamer zijn hiermee akkoord gegaan. Er was in de Tweede Kamer ook reeds brede steun voor het project, die zelfs al concreet was sinds de bespreking van het MIT 1996–2000. Er was nochtans nog geen enkele planstudie verricht naar nut en noodzaak of kosten en baten van de Zuiderzeelijn. Er zijn derhalve aan het Noorden toezeggingen gedaan over een inspanningsverplichting voor de aanleg van de Zuiderzeelijn zonder een onderbouwde nut-en-noodzaakvaststelling of prioritering ten opzichte van andere mogelijke oplossingen.

Uiteindelijk is er besloten vier varianten uit te werken. Van duurst naar minst duur zijn dat: magneetweefbaan, hogesnelheidslijn, conventionele intercity (alle via Zuiderzeelijntracé) en opwaardering van de Hanzelijn. De duurste opties leveren de meeste economische baten op, de minst dure de minste, maar de baten zijn hoe dan ook gering. Elke variant van een Zuiderzeelijn wordt maatschappelijk onrendabel. De duurste oplossingen hebben het meest negatieve kosten-batensaldo. Desalniettemin zetten Rijk en SNN in op de slechtst scorende alternatieven (ZZL-MZB/MZM en ZZL-HSL) vooral omwille van de verkorting van de reistijd. Deze verkorting van de reistijd zal zorgen voor de betere bereikbaarheid van het Noorden en de Randstad, die het kabinet in haar doelstellingen voor de Zuiderzeelijn heeft geformuleerd. De andere doelen betreffen met name het verbeteren van de regionaal-economische situatie en de sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland die hierdoor mogelijk zijn. Volgens de door het CPB ondersteunde kosten-batenanalyse, heeft de Zuiderzeelijn op die doelstellingen echter slechts een gering effect. Ondanks deze uitkomsten beoordeelde het kabinet de Zuiderzeelijn en

⁴⁸ Zie advies Stakeholdersoverleg Zuiderzeelijn, 7 oktober 2004, pp. 7–8.

haar verwachte effecten als positief. Het kabinet gaf voor de onderbouwing van dit oordeel gegevens uit de kosten-batenanalyses weer, waarvan enkele niet door het CPB werden ondersteund. De Tweede Kamer heeft daarbij de betreffende onderliggende analyses en de beoordeling daarvan door het CPB niet ontvangen en heeft derhalve moeten vertrouwen op de juistheid van de verstrekte informatie.

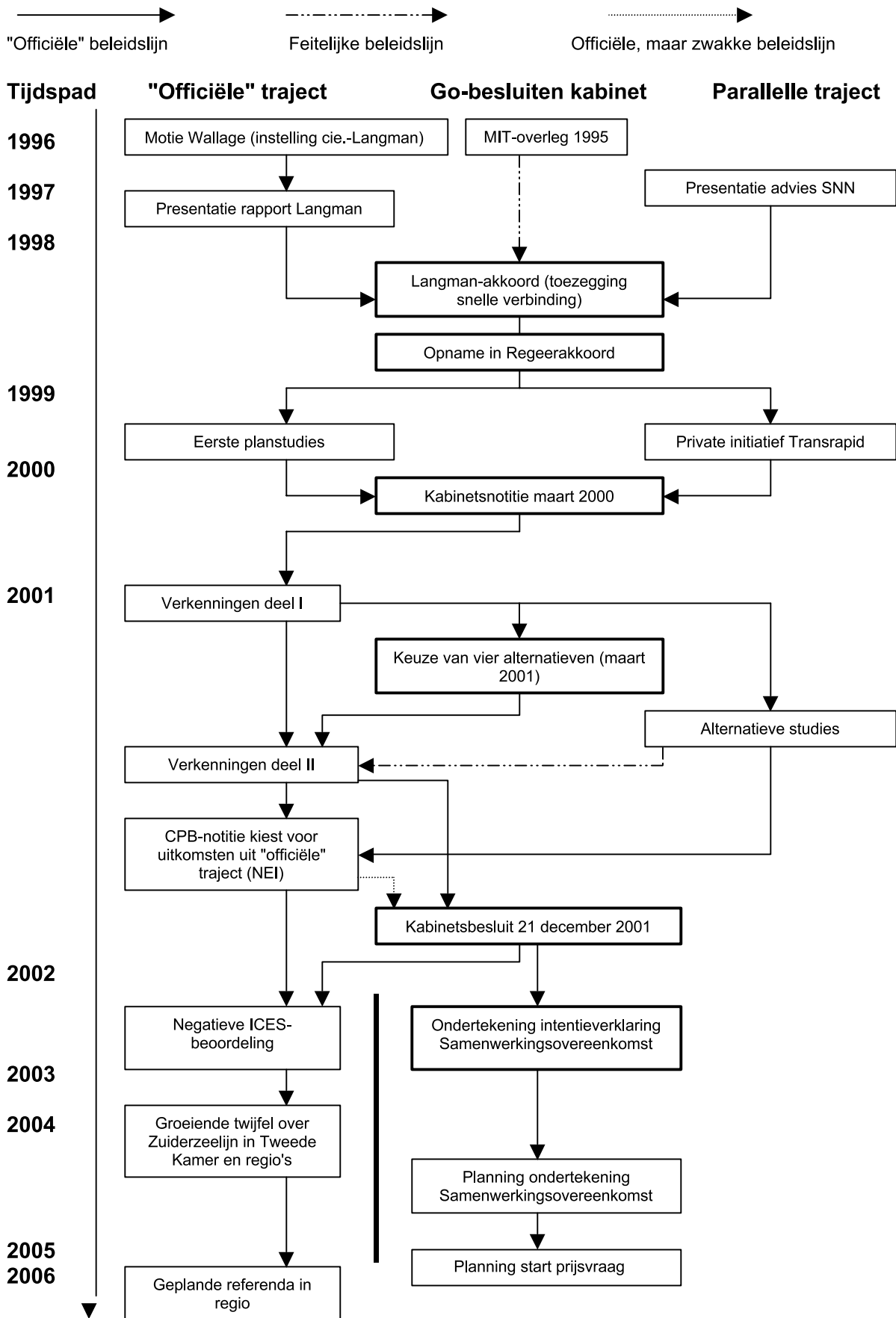
De meeste reizigers blijken gebruik te gaan maken van het korte traject tussen Amsterdam en Almere. De kans is aanwezig dat op de rest van de lijn het aantal reizigers onder de in de *Nota Mobiliteit* gehanteerde kostendeckingsgraad zal blijven. Dat, plus de omvangrijke, benodigde private bijdrage zorgen voor het risico van een onrendabele exploitatie. Het feit dat deze in het geval van de snelle varianten voor rekening zal komen van de private investeerder, vrijwaart de overheid niet volledig van mogelijke extra kosten. Na een eventueel faillissement of aan het einde van de concessieperiode krijgt de overheid de lijn immers in handen.

In het kader van de derde ICES-ronde beoordelen de planbureaus de Zuiderzeelijn als een zwak project, maar doordat het Rijk en de regionale overheden er reeds budgetten voor hebben gereserveerd, deert dat het project niet. Het negatieve ICES-oordeel lijkt niet geland te zijn in de Tweede Kamer. Ook de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat plaatsen kritische kanttekeningen bij het Zuiderzeelijnproject en vooral bij het gevolgde proces. Volgens de raden is het nut en de noodzaak van de lijn nog niet in bevredigende mate vastgesteld.

Om er zeker van te zijn dat de overheid niet met kostenoverschrijdingen te maken zal krijgen, is er door het kabinet een maximum rijksbijdrage met all-in-karakter vastgesteld. Bovendien is er een prijsvraagprocedure ontwikkeld met «go/no go-beslismomenten» waarop de procedure kan worden gestopt als blijkt dat de aanbesteding niet haalbaar is. Op deze manier wil de overheid de markt zelf laten bepalen of de Zuiderzeelijn in de vorm van een magneetzwefbaan of hogesnelheidslijn haalbaar is. Als blijkt dat dat niet zo is, kan nog worden verder gegaan met een intercity-variant of opgewaardeerde Hanzelijn.

De Rijksbouwmeester mist een integrale ruimtelijke structuurvisie voor de Zuiderzeelijn. Er wordt wel een *Masterplan voor het Noorden* opgesteld. Dit zal echter vorm krijgen tijdens de prijsvraagprocedure, waardoor er onzekerheden kunnen ontstaan bij marktpartijen, die er volgens het stakeholdersoverleg voor kunnen zorgen dat de ontwikkeling van dit masterplan de prijsvraagprocedure negatief beïnvloedt. Ook mist de Rijksbouwmeester een duidelijk kader op basis waarvan de overheid de biedingen van private partijen kan beoordelen en de onvermijdelijk geachte risico's in kaart kan brengen.

Figuur 2.3: Schema van het besluitvormingsproces van de Zuiderzeelijn tot nu toe.



3. ANALYSE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de zaken die de Zuiderzeelijn in een dieper en breder perspectief kunnen plaatsen. Het eerste deel (paragrafen 3.2 tot en met 3.6) betreft vooral de verdieping, waarbij de kenmerken van het doorlopen en nog te doorlopen proces, alsmede die van het project zelf onder de loep worden genomen. Het tweede deel (paragrafen 3.7 en 3.8) verbreedt het perspectief door het project en het proces te vergelijken met ervaringen bij andere grote infrastructuurprojecten.

In het eerste deel is er specifieke aandacht voor de structuur, de rollen van het kabinet en de Tweede Kamer daarin en het geplande vervolgtraject. Vervolgens worden vier cruciale elementen verder uitgewerkt, namelijk: de verhouding tussen probleemdefinitie, doelstellingen en oplossend vermogen van de Zuiderzeelijn, de sterktes en zwaktes van de prijsvraag-procedure, de realiteit van een gefixeerd budget en de rol van cijfers en prognoses.

Bij de vergelijking met andere grote projecten in het tweede deel, gaat het enerzijds om andere grote infrastructuurprojecten in Nederland; en wel de projecten die ook in het kader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn bestudeerd. Anderzijds gaat het om projecten elders die in hun aard vergelijkbaar zijn met de Zuiderzeelijnvariant waarmee nog de minste ervaring is – te weten de magneetweefbaan – en om de ruimtelijk-economische gevolgen van hogesnelheidslijnen in het algemeen. De belangrijkste conclusies uit de verschillende paragrafen worden aan het einde beknopt weergegeven.

3.2 Verdieping: kwaliteit van proces en project

3.2.1 Ongestructureerd voortraject met overgeslagen stappen

Net als bij de Betuweroute verliep het besluitvormingsproces rond de Zuiderzeelijn deels ongestructureerd, met name in de beginperiode (zie ook het commentaar van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad in paragraaf 2.7.7). Zo begint het proces met een toezegging en ontbreekt de nut-en-noodzaakdiscussie. De prioritering ten opzichte van andere projecten vindt pas plaats bij de derde ICES-ronde in 2002, als er door het kabinet al toezeggingen zijn gedaan en een kostenreservering is gemaakt. De prioritering werd ook niet overgenomen door het kabinet en de Tweede Kamer, anders was het project gesneuveld. Verder is het Zuiderzeelijnproject niet afgewogen tegen andere bestedingen met hetzelfde doel.

De toezeggingen in het Langman-akkoord en de regeerakkoorden doen vermoeden dat het besluit over aanleg van de Zuiderzeelijn reeds gevallen is, terwijl binnen de Tweede Kamer nog de behoefte blijkt te bestaan om dat besluit te bediscussiëren. Desalniettemin plaatsten alle partijen behalve de VVD en de SP de lijn op basis van alleen het Langman-akkoord en politieke steun en verder geen enkele planstudie, al direct in 1998 in hun verkiezingsprogramma. Door de vroege politieke toezegging van het kabinet en de Tweede Kamer kon van een iteratief proces geen sprake meer zijn.

3.2.2 De rollen van het kabinet en de Tweede Kamer

Een viertal onderdelen van het proces valt met betrekking tot de rollen

van het kabinet en de Tweede Kamer op. Om te beginnen, gaat het om het commitment van alle Kamerfracties aan het Zuiderzeelijnproject nog voor er enige planstudie over is verschenen. Van Steenhoven (GroenLinks) zegt later dat de kosten-batenanalyses eerder hadden moeten komen, maar de Kamerleden zelf wilden de Zuiderzeelijn reeds in de verkenningen van het MIT 1996–2000 opnemen. Het kabinet werd vervolgens ook niet tegengehouden toen het zonder planstudies en analyses toezeggingen deed. Op de tweede plaats is er de ondertekening van het Langman-akkoord. Het kabinet committeert zich daarin aan een serie maatregelen ter waarde van f 10,35 miljard (€ 4,7 miljard) plus een Zuiderzeelijn van f 6 miljard (€ 2,73 miljard) zonder dat de Tweede Kamer een directe stem heeft. Getuige de reactie van de Kamerfracties in het algemeen overleg dat daarop volgde (25 017, nr. 9) staat de Tweede Kamer hier echter volledig achter. Het betreft niettemin een investering van ongeveer € 7,5 miljard, oftewel f 16,35 miljard.

Het derde opvallende procesonderdeel is het kabinetsbesluit van 21 december 2001. Hierin besluit het kabinet door te gaan met de Zuiderzeelijn op basis van een positieve uitkomst van de verkenningen, terwijl de algemene strekking van de rapporten die gedurende de verkenningen van objectieve hand verschenen, luidt dat het project een zwakke basis heeft. Het kabinet heeft de Tweede Kamer daarbij geen van die rapporten doen toekomen, waardoor de Tweede Kamer alleen is geïnformeerd door middel van gegevens die het kabinet zelf uit die rapporten heeft overgenomen en bijgevoegd. Ook hier was de rol van de Tweede Kamer weer uiterst beperkt. Substantiële kritiek bleef op dat moment goeddeels uit, of hinderde de minister in ieder geval niet zodanig dat het besluit moest worden herzien. Er is geen enkel Kamerlid geweest dat gedurende het proces tot mei 2004 naar onderliggende planstudies heeft gevraagd.

Het vierde punt betreft het gehele proces. Kamerleden geven er soms blijk van dat hen niet geheel duidelijk is hoe ver het proces is gevorderd en op welk moment essentiële besluiten worden genomen. Op 2 november 1999 zegt minister Netelenbos nog dat het commitment van het kabinet aan de Zuiderzeelijn een inspanningsverplichting betreft en geen resultaatverplichting. Inmiddels zegt minister Peijs «afspraak is afspraak». Of tussen die twee opmerkingen verschil zit en zo ja, waar dat is opgetreden, is in het proces niet duidelijk geworden. Ook is dus niet duidelijk of minister Netelenbos destijds met haar opmerkingen precies de procesvoorwaarden voor ogen had als op basis waarvan nu nog besloten kan worden het project stop te zetten (dus specifiek op basis van haalbaarheid van de aanbesteding en niet op basis van nut en noodzaak).

De beperkt-kritische houding van de Tweede Kamer ten opzichte van het Zuiderzeelijnproject loopt parallel met de brede steun voor het project. Op het moment dat alle fracties het project steunen, wordt het ontbreken van een legitieme onderbouwing van kabinetsbesluiten vóór de Zuiderzeelijn niet gesignaleerd. Op het moment dat de onzekerheid over de kwaliteit toeneemt (vooral in 2004), ontstaat er ook een meer kritische houding onder de Kamerleden.

3.2.3 Een betere aanbestedingsprocedure maakt nog geen beter project

Er is een les getrokken uit de grotendeels mislukte publiek-private aanbestedingsprocedures van de Betuweroute en de HSL-Zuid. De aanpak van de aanbesteding bij de Zuiderzeelijn is, met name in relatie tot de doelstelling van publiek-private samenwerking, een stuk gestructureerder gepland en het is duidelijk dat het kabinet er alles aan probeert te doen om kostenoverschrijdingen als bij de Betuweroute en de HSL-Zuid te

voorkomen. Er is een duidelijkere fasering aangegeven en er zijn diverse «go/no go-beslismomenten» ingebouwd waarop het proces kan worden gestopt. Het kabinet vertrouwt er echter wel erg sterk op de risico's op kostenoverschrijdingen te hebben uitgebannen (zie ook paragraaf 3.5). Hier dreigt het gevaar dat er wordt «blindgevaren» op de verwachte merites van de ontworpen procedure.

De geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure mag dan een vooruitgang zijn ten opzichte van de praktijk van vorige grote infrastructuurprojecten, het daaraan voorafgaande besluitvormingstraject, zoals dat nu wordt doorlopen, is dat allerm minst. Het is nog steeds mogelijk dat straks het project, ondanks een goede aanbestedingsprocedure, toch nog slecht is of mislukt, puur omdat het vóórliggende traject nooit het nut en de noodzaak van het project ondubbelzinnig heeft vastgesteld. Bij de geprogrammeerde «go/no go-momenten» in de vervolprocedure is nooit meer het nut of de noodzaak van de lijn zelf onderwerp van een «go/no go-besluit», maar enkel de haalbaarheid van de aanbesteding, en zelfs dan is er nog een vangnet door de referentiealternatieven. Het besluit over de lijn zelf zat derhalve reeds verborgen in het Langman-akkoord, het regeerakkoord van het kabinet Kok II en wellicht in het kabinetsbesluit van 21 december 2001. Een lichtpunt is dat minister Peijs zeer recent heeft aangekondigd dat er een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse zal worden uitgevoerd.

3.3 Verdieping: verhouding tussen probleem, doelstellingen en oplossing

3.3.1 De probleemstelling en de oplossingsrichting van de commissie Langman

Om te beoordelen of met de Zuiderzeelijn de juiste oplossing bij de gesignaleerde problemen is gezocht en gevonden, is het van belang om de probleemdefinitie en de gekozen oplossing naast elkaar te leggen. De commissie Langman, die de Zuiderzeelijn als perspectief voor 2030 aandroeg, was aangesteld om een advies uit te brengen ter verhoging van de bijdrage van de noordelijke provincies aan de economie van Nederland als geheel. De commissie gaf overigens zelf al aan dat de noordelijke provincies het in veel segmenten toch redelijk goed doen. De commissie heeft geconstateerd⁴⁹:

«dat de economische ontwikkeling van Noord-Nederland voor de meeste sectoren op voorspoedige wijze verloopt, de ruimtelijke inrichting aan kwaliteit wint en de ontwikkelingsmogelijkheden voor de komende decennia kansrijk zijn».

Wel werd er vervolgens gemeld:

«Tegelijkertijd constateerde de Commissie dat hoge werkloosheid en lage arbeidsparticipatie een ernstige bedreiging vormen voor een gezonde verdere ontwikkeling.»

Het probleem dat de commissie Langman dus signaleerde, is dat hoge werkloosheid en lage arbeidsparticipatie de gunstige economische trend bedreigden. Het is derhalve niet zo zeer zaak om de regionale economie in algemene zin te stimuleren (de ontwikkeling loopt immers voor de meeste sectoren voorspoedig), als wel om de genoemde bedreiging weg te nemen. De doelstelling van een te vinden oplossing zou dus zo goed

⁴⁹ Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland (1997).

mogelijk moeten aansluiten op dit streven. De door de commissie Langman gepresenteerde oplossing voor het gestelde probleem, was het creëren van een groei van de werkgelegenheid met 43 000 arbeidsplaatsen bovenop de gemiddelde groei in Nederland. De middelen die de commissie hiervoor aandroeg, moesten – gegeven haar probleemstelling – dus vooral het creëren van arbeidsplaatsen als doel hebben. De gesuggereerde middelen waren een serie maatregelen, waaronder het verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur door middel van het in hoofdstuk 2 genoemde driesporenbeleid.

Het SNN, dat de Zuiderzeelijn expliciet als oplossing in het Langman-akkoord schoof, sloot bij haar advies aan op de problematiek die geschetst werd door de commissie Langman. Het project kan derhalve onder dezelfde probleemdefinitie geschaard worden. Op deze manier werd de Zuiderzeelijn de facto door het SNN gekoppeld aan de door de commissie Langman geschetste problematiek en oplossing. De Zuiderzeelijn moet dus bijdragen aan het driesporenbeleid, dat weer moet bijdragen aan het creëren van 43 000 arbeidsplaatsen, dat weer moet bijdragen aan een betere ruimtelijk-economische structuur in het Noorden.

3.3.2 De doelstellingen van de Zuiderzeelijn

Het kabinet formuleerde later eigen doelstellingen voor de Zuiderzeelijn, maar die volgden pas ver na de opname van de Zuiderzeelijn in het Langman-akkoord. Ze luiden:

- Het verbeteren van de bereikbaarheid van het Noorden en de Randstad;
- Het stimuleren van de regionale economie van het Noorden;
- Een bijdrage leveren aan het evenwicht in de ruimtelijke ontwikkeling binnen Nederland;
- Een bijdrage leveren aan het evenwicht in de sociaal-economische situatie;
- Het benutten van de mogelijkheden die de Zuiderzeelijn biedt om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen.

Deze doelstellingen zijn niet geëxpliciteerd of geoperationaliseerd. De doelstellingen sluiten aan op de *middelen* die de commissie Langman wil inzetten en niet direct op het *doel*. De doelstellingen zouden daarom explicieter kunnen zijn over hun oplossend vermogen in relatie tot de probleemdefinitie van de commissie Langman. Voorafgaand aan de formulering van doelstellingen voor de Zuiderzeelijn was echter al gebleken dat het oplossend vermogen van de lijn voor wat betreft het creëren van arbeidsplaatsen in ieder geval gering was.

3.3.3 De beoordeling van de Zuiderzeelijn door het kabinet

De ministers kunnen in het kabinetsbesluit hun conclusies over de Zuiderzeelijn als oplossing staande houden door de formulering die ze gebruiken (TK, 2001–2002, 27 658, nr. 3); bijvoorbeeld:

- «De bereikbaarheid van Noord-Nederland wordt bij alle alternatieven *verbeterd*»;
- «De regionale economie van het Noorden krijgt door de verbetering van de bereikbaarheid een *positieve impuls*»;
- «De Zuiderzeelijnalternatieven *leveren een bijdrage* aan het verbeteren van het evenwicht in de ruimtelijk- en sociaal-economische ontwik-

keling binnen Nederland. Door de snelle verbinding zal het inwonertal van Flevoland en het Noorden *sterker groeien*»;

Puur tekstueel kloppen deze conclusies over het bereiken van de doelstellingen misschien. Ze zijn echter obligaat; ook als de Zuiderzeelijn een zwak project is, kan aan de niet gekwantificeerde doelstellingen worden voldaan.

3.3.4 De probleemstelling nader beschouwd

Het instellen van de commissie Langman en de maatregelen waar deze commissie en het SNN mee kwamen, zijn gebaseerd op de constatering dat Noord-Nederland meer zou kunnen bijdragen aan de Nederlandse economie, met andere woorden: dat Noord-Nederland economisch achterloopt bij de rest van het land. Het *Kompas voor het Noorden* verwijst naar het gemiddeld besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking, het bruto regionaal product per hoofd van de bevolking, de netto arbeidsparticipatie en de werkloosheid. Ook de commissie Langman hanteerde destijds die statistieken en wees vooral op de zorgelijkheid van de laatste twee. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van gegevens van het CBS. Het gemiddeld besteedbaar inkomen lag in het Noorden f 1000 onder het Nederlands gemiddelde (1996), Het bruto regionaal product per inwoner (exclusief aardgaswinning) lag ruim f 8000 onder het Nederlands gemiddelde (1997)⁵⁰. Het Noorden zat op deze gebieden dus inderdaad onder het Nederlandse gemiddelde, maar wanneer er minder generiek wordt gekeken en de cijfers in een iets bredere context worden geplaatst, verandert het beeld. Uit cijfers van het CBS⁵¹ blijkt dat de economie van het Noorden inderdaad achterloopt op die van de rest van het land, maar dat de economische ontwikkeling sinds 1985 niet onderdoet voor de landelijke trend. Het Kabinet spreekt hierbij van een «faseverschil». Het kan wel zo zijn dat het gemiddeld besteedbaar inkomen per hoofd van de bevolking in het Noorden lager ligt dan in de rest van Nederland, maar het is zeer waarschijnlijk dat het gemiddelde uitgavenpatroon ook lager ligt. Zo zijn er bijvoorbeeld de huizenprijzen lager dan in de rest van het land. Bovendien blijkt het geen tendens voor heel Noord-Nederland en ook niet een die exclusief is voor Noord-Nederland. Als ijkjaren worden 1998 (de ondertekening van het Langman-akkoord) en 2003 (de meest recente cijfers) gebruikt.

Tabel 11: Netto arbeidsparticipatie in het Noorden, in Flevoland en in Nederland als geheel, als percentage van de beroepsbevolking (bron: CBS)

	1998	2003	Periode 1992–2003
Drenthe	60,4	64,9	+ 10,9%
Flevoland	65,1	67,3	+ 8,3%
Friesland	58,0	62,4	+ 9,4%
Groningen	57,7	59,0	+ 7,0%
Nederland	62,1	65,1	+ 8,1%

De groei van de netto arbeidsparticipatie ligt in alle betrokken provincies behalve Groningen boven het Nederlandse gemiddelde. Ook kan de situatie worden bekeken op het niveau van statistische regio's en dan vergeleken worden met enkele andere mogelijk zwakkere regio's in Nederland.

⁵⁰ Gebaseerd op gegevens uit *Kompas voor het Noorden*, 1999.

⁵¹ Zie: www.statline.cbs.nl.

Tabel 12: Netto arbeidsparticipatie in de noordelijke COROP-regio's en enkele andere COROP-regio's, als percentage van de beroepsbevolking (bron: CBS)

	1998	2003
Oost-Groningen	55,6	62,2
Delfzijl en omgeving	56,1	56,8
Overig Groningen	58,8	58,1
Noord-Friesland	56,1	61,6
Zuidwest-Friesland	60,4	66,6
Zuidoost-Friesland	60,0	61,6
Noord-Drenthe	62,5	65,7
Zuidoost-Drenthe	57,9	63,5
Zuidwest-Drenthe	60,8	65,7
Flevoland	65,1	67,3
Twente	56,6	64,6
Veluwe	59,3	63,6
Kop van Noord-Holland	62,7	66,3
Zeeuws-Vlaanderen	60,9	66,3
Midden-Limburg	61,0	63,7
Zuid-Limburg	58,9	60,7

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de noordelijke regio's niet de enige regio's zijn die een betrekkelijk lage participatiegraad kennen. Bovendien hebben delen van Drenthe en Friesland een hogere participatiegraad dan Nederland gemiddeld.

Verder was de werkloosheid een belangrijk criterium.

Tabel 13: Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking (tussen haakjes geregistreerde werkloosheid) (bron: CBS)

	1998	2003
Drenthe	6,4 (4,8)	5,2 (3,6)
Flevoland	5,6 (3,6)	7,2 (3,8)
Friesland	7,1 (5,3)	6,2 (4,6)
Groningen	7,9 (7,8)	8,2 (5,4)
Nederland	5,1 (4,1)	5,3 (3,5)

De provincies hebben, met uitzondering van Drenthe, inderdaad een hogere werkloosheid dan Nederland gemiddeld. Bij vergelijking met enkele andere zwakkere regio's ontstaat het volgende beeld.

Tabel 14: Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in de noordelijke COROP-regio's en enkele andere regio's (tussen haakjes geregistreerde werkloosheid) (bron: CBS)

	1998	2003
Oost-Groningen	8,0 (8,2)	5,5 (4,5)
Delfzijl en omgeving	7,1 (5,7)	13,2 (9,6)
Overig Groningen	7,9 (8,0)	8,6 (5,3)
Noord-Friesland	7,8 (6,3)	6,0 (5,0)
Zuidwest-Friesland	7,6 (3,8)	5,4 (2,9)
Zuidoost-Friesland	5,7 (4,6)	7,0 (4,9)
Noord-Drenthe	6,0 (3,5)	5,2 (4,5)
Zuidoost-Drenthe	7,2 (5,6)	6,3 (3,7)
Zuidwest-Drenthe	6,0 (5,6)	3,8 (2,0)
Flevoland	5,6 (3,6)	7,2 (3,8)
Twente	5,2 (4,6)	5,3 (4,8)
Kop van Noord-Holland	5,4 (4,0)	3,7 (2,3)
Agglomeratie 's-Gravenhage	4,5 (5,1)	5,2 (4,0)

	1998	2003
Zeeuws-Vlaanderen	5,1 (3,2)	3,2 (3,1)
Midden-Limburg	5,3 (4,9)	5,6 (4,3)
Zuid-Limburg	6,0 (4,9)	5,7 (5,1)

In bovenstaande tabel is opnieuw te zien dat er ook andere regio's zijn in Nederland die een hogere werkloosheid hebben. Enkele regio's in het Noorden, zoals Noord-Drenthe, Zuidwest-Drenthe, Zuidwest-Friesland en Oost-Groningen, doen het zelfs helemaal niet slecht. De stelling dat de economie van het Noorden achterloopt op die van de rest van Nederland behoeft dus een nuancering.

3.3.5 Het oplossend vermogen van de Zuiderzeelijn nader beschouwd

Vervolgens kan gekeken worden of de Zuiderzeelijn door middel van het nastreven van haar doelen, ook bijdraagt aan het oplossen van het probleem. Uit de KBA-studies blijkt dat het aantal arbeidsplaatsen dat door de verschillende mogelijke varianten van de Zuiderzeelijn in het Noorden bijkomt, varieert van circa 700 tot 4500. Een groot deel van de voorziene werkgelegenheidsgroei in het Noorden zal echter het resultaat zijn van een herverdelingseffect. Dat zijn dus banen die niet nieuw worden gecreëerd, maar die verdwijnen op andere plaatsen. Netto is de banenwinst daarom circa 300 tot 2300. De hogere bijdrage van de noordelijke provincies aan de Nederlandse economie zal dus nauwelijks leiden tot een hogere welvaart van Nederland als geheel. Het is een versterking van enkele regio's langs de Zuiderzeelijn ten koste van een verzwakking van andere regio's (waaronder waarschijnlijk ook enkele in het Noorden; zie de paragrafen 3.3.4 en 3.8.2).

Het CPB oordeelde over de genoemde aantallen dat:

- De positieve ruimtelijk-economische effecten die met het project worden beoogd, zich slechts in beperkte mate voordoen;
- Het maximum aantal banen dat zou kunnen worden gecreëerd, slechts één procent van de werkloosheid bedraagt (met daarbij de opmerking dat de werkloosheidsproblematiek in het Noorden recentelijk al is afgenomen);
- De gewenste afname van de werkloosheid zich waarschijnlijk überhaupt niet zal voordoen, omdat uit de KBA blijkt dat het aantal extra gecreëerde banen voornamelijk wordt bezet door migranten naar of voorkomen migratie uit het Noorden, waardoor de werkloosheid slechts in beperkte mate zal afnemen.

In een eerdere notitie naar aanleiding van de Verkenning deel I nam het CPB bovendien al uit de KBA over dat er *«waarschijnlijk een hoge prijs moet worden betaald om een bepaalde herverdeling richting het Noorden te bewerkstelligen»*.

Ook schetste de commissie Langman het probleem dat economische activiteit uit het Noorden wegtrekt door een gebrek aan gekwalificeerd personeel. Het naar het Noorden laten migreren van gekwalificeerd personeel en het behouden van hoog opgeleide noorderlingen zou weliswaar de statistieken kunnen verbeteren, maar niet noodzakelijkerwijs de situatie van de noorderlingen zelf. Met name de nieuwe inwoners zullen vaak immers op en neer blijven reizen naar de Randstad en hoeven niet per se een verbetering te betekenen voor de arbeidsmarkt. Een snelle verbinding met de Randstad zou zelfs juist hoog opgeleide noorderlingen

de mogelijkheid kunnen bieden om een baan in de Randstad te zoeken (zie ook paragraaf 3.8.2).

De commissie Langman signaleert ook dat de relatief grote afstand tot de economische kerngebieden van Europa een van de oorzaken is van het probleem van de ijle economische structuur in het Noorden. Aan de doelstelling van een verbetering van de verbindingen met de Randstad als economisch kerngebied zou de Zuiderzeelijn als oplossing wel kunnen voldoen. Getuige de uitkomsten van de KBA's zal een snellere verbinding met de Randstad de zwakke economische structuur van het Noorden (die aan de basis lag van het instellen van de commissie Langman) echter nauwelijks verbeteren, hetgeen een ander beeld geeft van de relatie tussen reistijd tot economische kerngebieden en een verbetering van de regionale economie.

Een concept uit de maatregelen van het Langman-rapport waaraan de Zuiderzeelijn waarschijnlijk wel kan bijdragen, is de economische concentratie in bepaalde regio's in het Noorden. De vraag is echter wat regio's als Noord-Friesland en Oost-Groningen daarmee opschieten (zie paragraaf 3.8.2).

Ook het oplossen van de ruimtedruk in de Randstad en de daarmee samenhangende versterking van het Noorden, dat ten grondslag ligt aan de doelstelling van een verbeterd ruimtelijk evenwicht in Nederland, is slechts relatief. Volgens de eerste KBA's gaat het om maximaal 7500 werkende inwoners op een totaal van 3,5 miljoen in de Randstad (0,2%).

Een essentiële aanname bij dit laatste, is die van de maakbaarheid van de samenleving. De Zuiderzeelijnoplossing veronderstelt dat er migratie zal plaatsvinden van de Randstad als «overdrukregio» naar het Noorden als «onderdrukregio». Ondanks de belangrijke rol van deze aanname in de oplossing, is de onzekerheid erover groot, omdat het een indirect effect is waarover de diverse instituten flink van mening verschillen (zie paragraaf 2.7). De vier planbureaus geven naar aanleiding van de ICES-beoordeling aan dat de beoordelaars van de ICES-voorstellen niet in deze maakbaarheid geloven. Het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van investeringen in openbaar vervoer is volgens hen slechts in beperkte mate mogelijk. Dat soort investeringen zouden alleen moeten worden gedaan voor de accommodatie van bestaande vervoersstromen⁵² (zie paragraaf 2.12).

3.3.6 Kenmerken van een succesvol project volgens het CPB

Tijdens de openbare hoorzittingen die in het kader van het parlementair onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zijn gehouden, is er een gesprek geweest met dr. Henk Don, directeur van het Centraal Planbureau (17 september 2004). Hij geeft drie kenmerken van een succesvol project:

- Het brengt grote voordelen voor grote groepen gebruikers;
- De voordelen liggen niet te ver in de toekomst;
- Er zijn geen extreme kostenposten.

Als er één kenmerk ontbreekt, wordt het verkrijgen van een succesvol project volgens de heer Don moeilijk en bij het ontbreken van alle drie wordt het erg moeilijk. De Zuiderzeelijn ontbeert al deze kenmerken in meer of mindere mate: de grote voordelen blijken volgens de KBA's tegen te vallen, de voordelen zullen redelijk ver in de toekomst liggen (de eerste jaren wordt slechts een gering rendement verwacht) en er is sprake van extreme kostenposten.

⁵² Koopmans, Dijkman en Verrips (2002).

Volgens Don concentreert rationele besluitvorming zich op drie vragen:

- Zijn maatschappelijke voordelen groter dan de nadelen?
- Hoe kan de kosten-batenverhouding worden verbeterd?
- Wat zijn de beste alternatieven om het doel te bereiken (varianten in aanpak, plaats, tijd)?

Voor de Zuiderzeelijn zouden de volgende antwoorden gelden. De maatschappelijk voordelen zijn niet groter dan de nadelen, zo blijkt uit de KBA's. Integendeel: alle varianten kennen een negatief saldo, sommige zelfs een zeer groot. De kosten-batenverhouding kan worden verbeterd door het minst ambitieuze alternatief te kiezen, maar dan nog blijft het saldo negatief. Tenslotte is er nooit gekeken naar andere investeringsalternatieven om de doelen te bereiken. Tussen de varianten van de Zuiderzeelijn onderling zou hier gelden dat de doelen het best bereikt worden met een magneetweefbaan, maar dat is in strijd met de antwoorden op de eerste twee vragen en dan nog is het effect op de verwezenlijking van de doelen niet groot.

Tenslotte beveelt de heer Don drie dingen aan:

- Tijdige en onpartijdige KBA (eventueel eerst op hoofdlijnen);
- Open oog voor zwakke plekken van het project en verbeteropties;
- Tussentijdse aanpassingen en randvoorwaarden toetsen aan de drie bovengenoemde vragen.

Het eerste is bij de Zuiderzeelijn deels gebeurd, al waren de conclusies van diverse instellingen uiteenlopend en betrof het KBA's op kengetallen. In haar brief d.d. 12 oktober 2004 aan de Tweede Kamer (u.04.02866) herinnert minister Peijs aan deze KBA's op kengetallen, gevolgd door een «verdiepte KKBA». Zij kondigt in deze brief aan dat gedurende de planstudie een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse zal worden uitgevoerd. De andere twee punten zijn ook kansen voor een project als de Zuiderzeelijn.

3.4 Verdieping: de prijsvraagprocedure

3.4.1 De prijsvraag en het Kompas bij ontwikkelingscompetities

Het kabinet heeft een prijsvraagprocedure laten ontwikkelen voor de aanbestedingsprocedure, die wordt geïntegreerd met de tracébesluitprocedure en de MER-procedure. Op deze manier hoopt het kabinet de private participatie in het project te waarborgen en in een vroegtijdig stadium de creativiteit van de markt te mobiliseren. Het Steunpunt Ontwerpwedstrijden heeft commentaar gehad op het plan van aanpak van deze procedure, omdat die niet geheel in overeenstemming was met het door het Steunpunt ontwikkelde *Kompas bij ontwikkelingscompetities*. De eerste versie van het plan van aanpak dateerde dan ook van vóór dit Kompas. Het Steunpunt wijst er toch op, omdat zes ministeries en tien koepels door middel van een convenant hebben vastgelegd dat als zij uitschrijver zijn van een prijsvraag, zij de Kompas-procedures zullen volgen. In de tweede versie wordt wel aan het Kompas gerefereerd, maar het daarin voorgeschreven model wordt verder niet verwerkt. Het plan van aanpak is echter ook nog niet op gedetailleerd niveau uitgewerkt. De meervoudige ontwikkel-/ontwerpopdracht die is gekozen, biedt volgens het Steunpunt belangrijke mogelijkheden voor «ontwerpkwaliteit in relatie tot het financiële aspect». Volgens het Steunpunt bleef in het plan van aanpak de vormgeving bij de Zuiderzeelijn erg achter. Dit kan komen omdat het Kompas vooral is gericht op architectonische en

stedenbouwkundige ontwerp opdrachten en minder aansluit op grote infrastructuurprojecten. Het is echter nog wel van belang gezien de doelstellingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de Zuiderzeelijn een voorbeeld te laten zijn van goed opdrachtgeverschap, met name op het gebied van vormgeving.

In de voorgestelde prijsvraagprocedure kunnen nog steeds de voorschriften uit het Kompas voor ontwikkelingscompetities worden doorgevoerd. In hoeverre de voorschriften voor de prijsvraagprocedure uiteindelijk zullen voldoen aan het Kompas is nog niet bekend, omdat de specifieke regels van de procedure nog niet zijn vastgelegd. Op dit moment wordt de prijsvraagprocedure verder uitgewerkt. Het is dan ook, in het kader van de nota *Ontwerpen aan Nederland*, vooral een belangrijk aandachtspunt voor die uitwerking.

3.4.2 Sterkte en zwakte van de voorgestelde procedure

De geïntegreerde Tracé/MER-aanbestedingsprocedure bevat vijf «go/no go»-momenten die elk de mogelijkheid bieden om ofwel te stoppen met (een van) de snelle varianten, ofwel met de gehele procedure, op basis van de haalbaarheid. Volgens de huidige intenties krijgt de Kamer bij elk van die beslismomenten een rol, waarmee de democratische legitimering gewaarborgd is. Op deze manier is in ieder geval ook de structuur van het te doorlopen proces veel duidelijker dan dat tot nu toe is geweest en is desgewenst de rol van de Kamer te waarborgen.

De procedure kent echter ook enkele zwaktes:

- *Het aantal consortia*. De projectgroep Zuiderzeelijn gaat vooralsnog uit van een eerste fase met vijf biedende consortia en een tweede fase met twee daaruit geselecteerde consortia, waarvan één als terugvaloptie dient. Het is (nog) niet duidelijk wat er gebeurt als er minder dan vijf consortia bieden. Volgens de EU-richtlijn voor aanbesteding met voorafgaande selectie, moeten er minimaal vijf biedende partijen zijn. Ook het doorgaan met twee consortia, waarvan één slechts een terugvaloptie is, kan op problemen stuiten. Op dat moment verdwijnt bijvoorbeeld een groot deel van de concurrentie en lijkt het proces steeds meer op een normale procedure.
- *Scheefftrekking van commitment*. Een tweede potentieel probleem is dat het Rijk van de deelnemende consortia vanaf het begin commitment aan de gedane bieding verwacht, terwijl het zelf niet verplicht is zich te committeren. Volgens de informatie van het kabinet ligt het «point of no return» voor het Rijk pas bij het laatste «go/no go»-moment. Dit kan worden gezien als een scheefftrekking in de relatie tussen opdrachtgever en bidders.
- *Veranderende randvoorwaarden blijven een risico*. Al vóór het moment waarop volgens de procedure het tracé wordt gekozen, zou de volledige bepaling van de scope en randvoorwaarden moeten plaatsvinden, omdat de overheid anders het risico blijft lopen met mutaties te maken te krijgen. Er kan anders voor biedende consortia lang onzekerheid bestaan over de randvoorwaarden. Gegeven het feit dat het «point of no return» pas helemaal aan het einde van de vaststellingsfase ligt, kunnen er van de kant van de overheid nog lange tijd veranderingen optreden, ondanks het programma van eisen. Zo worden een inspraak- en adviesronde en het ontwerp van het tracébesluit nog uitgevoerd in de vaststellingsfase, op het moment dat de consortia al hun Best And Final Offer hebben gedaan en er een «preferred tenderer» met gedetailleerd ontwerp is geselecteerd. Het opstellen van een programma van eisen zonder daarbij rekening te kunnen houden met tracé- en modaliteitsspecificaties werkt latere

mutaties in de hand. De Rijksbouwmeester heeft ook reeds geconstateerd dat op dit moment een integrale ruimtelijke structuurvisie voor het project ontbreekt. Volgens het stakeholdersoverleg zou een structuurvisie niet tijdens de prijsvraagprocedure moeten worden ontwikkeld, omdat ook hier onzekerheden voor de marktpartijen de procedure negatief kunnen beïnvloeden.

- *De keuze van een voorkeurstracé bepaalt de uitkomst van de keuze van de «preferred tenderer».* Op het moment dat de «preferred tenderer» wordt gekozen, zou normaal gesproken automatisch ook een tracé worden gekozen, namelijk dat van de «preferred tenderer». Op dit moment is het juridisch niet mogelijk de tracéwetprocedure in te gaan met twee verschillende tracé's. De tweede partij die mee fase 3 ingaat, moet dan voor hetzelfde tracé kiezen. Dit wil de overheid oplossen door eerst een voorkeurstracé kenbaar te maken, waarna de bidders de kans krijgen om hun bieding aan het voorkeurstracé aan te passen, maar er kunnen dan problemen ontstaan. De overheid loopt een risico als het een voorkeurstracé kiest waarop maar één bieding zal binnenkomen. Andere partijen zouden er van kunnen afzien dan nog mee fase 3 in te gaan. Het alternatief is dat de overheid dit risico wil ontlopen, door in te zetten op een tracé waarvoor meer dan één bieding zal binnenkomen, wat betekent dat een tracé waarop maar één bieding wordt voorbereid, bij voorbaat kansloos is. De opdrachtgever stuurt hier dan de mededinging en dat is niet toegestaan.

3.5 Verdieping: gefixeerde budgetten bieden schijnzekerheid

3.5.1 Scope-mutaties

De rijksoverheid gebruikt voor het Zuiderzeelijnproject een vast budget van € 2,73 miljard. Er wordt gedurende het proces voortdurend nadrukkelijk op gewezen dat dit een all-in-bedrag is en een absoluut maximum. Tegelijkertijd heeft het Rijk aangegeven dat bij scope-mutaties de veroorzaker betaalt. De ervaringen met de Betuweroute en de HSL-Zuid leren dat de veroorzakers van mutaties vooral overheden zijn; veelal als spreekbuis van actieve burgers. Overheden, of dat nu lokale, regionale of nationale vertegenwoordigers zijn, willen vaak extra maatregelen tegen overlast (geluidsschermen, verdiepte ligging en dergelijke) en bovendien zijn ze verantwoordelijk voor zaken als de PKB, een Onteigeningswet, een Tracéwet, een MER, rechtsbescherming (bezwaar, beroep, inspraak), etcetera. Dit zijn allemaal elementen die worden geacht te leiden tot verbetering van de plannen. Hiervoor heeft het Rijk een risicoreservering van 26 à 27 procent opgenomen als onderdeel van de bijdrage van € 2,73 miljard, maar het is niet bekend wat er gebeurt als dit percentage overschreden wordt. De private actor is zelden veroorzaker van een scope-mutatie. Als private partijen toch moeten opdraaien voor scope-mutaties en/of proceskosten, zullen zij dit doorberekenen in de bieding. Private partijen nemen doorgaans geen risico's die voor hun bedrijfsvoering onverantwoord zijn.

3.5.2 Faillissement

Voorts blijft de overheid het risico houden van faillissementen. Wat gebeurt er immers als het consortium dat uiteindelijk de lijn gaat bouwen en beheren failliet gaat tijdens de exploitatie? De overheid moet dan geld bijleggen (zie Channel Tunnel Rail Link) of de maatschappij inderdaad failliet laten gaan, waarna het gebruik van de lijn stil komt te liggen. Om hem weer in gebruik te nemen, zal een nieuwe aanbesteding moeten

worden gedaan. De kans is dan aanwezig dat niemand meer bereid is om zonder overheidssubsidies in de exploitatie te stappen.⁵³

Een middel voor de overheid om dit te voorkomen is het eisen van bankgaranties of concerngaranties, wat inhoudt dat banken, respectievelijk de concerns die het uitvoerend consortium vormen, een eventueel faillissement van hun werkmaatschappij moeten opvangen. Private partijen berekenen risico's echter door. Daarom maken dit soort arrangementen de bieding voor de overheid een stuk onaantrekkelijker. Een andere maatregel die de projectgroep wil doorvoeren, is om slechts een deel van het budget «up-front» uit te geven en de rest via kasritme. Op die manier moet voorkomen worden dat het Rijk alles kwijt is als er iets misgaat.

3.5.3 Camel-nose-effect

De classificatie van «all-in-bijdrage» kan misleidend zijn. Hieronder vallen namelijk wel de stations (in sobere uitvoering), maar bijvoorbeeld niet parkeerfaciliteiten, toegangsroutes en dergelijke. Die kunnen nog voor rekening komen van de plaatselijke overheden. Dat betekent dat de overheden in totaal uiteindelijk ook meer kwijt zullen zijn dan nu wordt begroot (camel-nose-effect). Ook is bij de snelle varianten een verbinding naar Leeuwarden bijvoorbeeld nog niet in de kosten opgenomen.

3.6 Verdieping: besluitvorming en organisatie van een groot project

3.6.1 Het gebruik van «juiste» en «onjuiste» cijfers en het verstrekken van informatie

Flyvbjerg, Bruzelius en Rothengatter beschrijven in *Megaprojects and Risk* (2003) het verschijnsel dat kosten en negatieve effecten bewust laag en baten en andere economische effecten opzettelijk te hoog worden ingeschat. Bij de Zuiderzeelijn is er vooralsnog geen indicatie dat daar bij de maatschappelijke kosten-batenanalyse van het NEI sprake van is. Wel neigt het kabinetsbesluit van 21 december 2001 naar deze verschijnselen. Het grotendeels buiten beschouwing laten van de rentabiliteit en het scheppen van een ander beeld dan de KBA en het CPB deden op basis van dezelfde gegevens illustreren dat negatieve KBA's mogelijk niet wenselijk waren (GroenLinks-kamerlid Duyvendak stipt dit aan bij het Algemeen Overleg van 23 juni 2004). Dit is voor een groot deel te wijten aan het gebruik van het verslag van de Verkenningen deel I en II van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden. In dit verband is het positief te waarderen dat minister Peijs onlangs een nieuwe, volledige MKBA heeft aangekondigd.

In het verslag van de Verkenningen deel I en II, waarop het kabinet haar besluit van 21 december 2001 baseert, wordt ten aanzien van een belangrijk aspect als werkgelegenheidseffecten gebruik gemaakt van cijfers uit de KBA van de RUG, terwijl het CPB heeft aangegeven dat het vindt dat op die KBA het een en ander is aan te merken en de KBA van het NEI als best bruikbaar wordt beschouwd. In de toelichting op het kabinetsbesluit wordt nota bene benadrukt dat het kabinet van de NEI-studies uitgaat. Ook het feit dat de CPB-notitie naar aanleiding van de KBA's niet naar de kamerleden is gestuurd, is hierbij cruciaal, omdat daarmee de Kamerleden de mogelijkheid is onthouden om uit de enorme hoeveelheid informatie de meest betrouwbare gegevens te filteren en omdat de Kamerleden hierdoor het negatieve oordeel van het CPB niet

⁵³ Gesprek met prof. ir. A.J.J. Pols, 7 oktober 2004.

hebben gezien. Dat laatste had in relatie tot het daaropvolgende kabinetsbesluit van belang kunnen zijn.

Over de kwestie of het hier om misinformatie gaat, kunnen vier dingen worden gezegd. Op de eerste plaats is het opvallend dat het kabinet zegt gebruik te maken van de NEI-cijfers die zijn goedgekeurd door het CPB en toch op bepaalde punten gegevens van de RUG gebruikt. Op de tweede plaats kan worden aangenomen dat het kabinet niet getracht heeft de Tweede Kamer te misleiden: anders zouden waarschijnlijk de CPB-toetsing en de KBA van het NEI, zoals die in de toelichting bij het kabinetsbesluit genoemd staan, niet zijn aangehaald. Op de derde plaats hebben de Kamerleden, ondanks de referentie aan de CPB-toetsing en de KBA, op dat moment niet gesignaleerd dat ze die planstudies niet hadden ontvangen. Ten vierde: het gevolg van de discrepantie is niet essentieel. De verschillen tussen de gebruikte cijfers en de NEI-cijfers zijn niet zo groot en de gebruikte kosten- en batencijfers zijn wel van het NEI. Het is problematischer dat de ministers selectief cijfers hebben kunnen gebruiken en in hun besluit een ander beeld scheppen dan bij de planstudies op basis van dezelfde cijfers is gedaan.

Prof. dr. C. Koopmans van de Universiteit van Amsterdam (in CPB-verband betrokken bij de Zuiderzeelijnstudies), laakt in zijn oratie *Ongewenst onderzoek* (maart 2004) het gebruik van analyses bij de Zuiderzeelijn.

«Tegelijk met de officiële kosten-batenanalyse werd een alternatieve kosten-batenanalyse uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen (RUG, 2001) en kwam ook het bureau NYFER (2001) met een studie. Voorstanders van de Zuiderzeelijn, zoals de noordelijke provincies en het bedrijf Siemens – dat de lijn graag voor veel geld wil aanleggen – schermen graag met deze onderzoeken. Zij doen alsof ze even waardevol zijn als de door het Centraal Planbureau getoetste kosten-batenanalyse. In plaats dat het beleid rekening houdt met onderzoeksresultaten, zoeken beleidsmakers en lobbygroepen naar onderzoek dat bij hun beleidswensen past. Vervolgens besloot het kabinet om de Zuiderzeelijn in principe toch te realiseren. Mijn bezwaar tegen dit besluit is niet dat het kabinet dit besluit niet had mogen nemen. Het is weliswaar waarschijnlijk dat de Nederlandse welvaart hierdoor met enkele miljarden euro's daalt, maar de mogelijkheid van dergelijke beslissingen bestaat in elk politiek systeem. Mijn grote bezwaar is dat – ook hier weer – onderzoeksresultaten vervormd worden weergegeven om het besluit goed te praten. Het kabinet schrijft: «Het Zuiderzeelijntracé tussen Schiphol en Groningen biedt de beste mogelijkheden voor extra groei van de werkgelegenheid en een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling in het Noorden.» Naar mijn mening is het wellicht waar dat een verbinding tussen Schiphol en Groningen betere mogelijkheden biedt dan andere routes, maar het citaat suggereert tevens dat de economie van het Noorden er substantieel door wordt verbeterd. Uit het door het kabinet zelf gestarte onderzoek blijkt dat dit niet het geval is.»

3.6.2 Prognoses en werkelijkheid en hoe ermee om te gaan

Volgens studies van professor Flyvbjerg c.s.⁵⁴ hebben negen van de tien spoorwegprojecten te maken met kostenoverschrijdingen en is de gemiddelde kostenoverschrijding bij spoorprojecten 44,7%. Bovendien blijkt de benutting bij deze projecten gemiddeld 51,4% lager te zijn dan verwacht. Ook de Zuiderzeelijn kent enkele risicofactoren. Zo is de magneetzweefbaan een betrekkelijk nieuwe techniek die nog met veel onzekerheden is omgeven, waardoor het risico op kostenoverschrijdingen mogelijk groter is dan bij meer beproefde technieken. Ook gaat het om een spoortraject waarbij de vervoersstroom dun is, waardoor een kleine discrepantie tussen de vervoersprognose en het daadwerkelijke gebruik

⁵⁴ Flyvbjerg et al. (2003), hoorzitting met Flyvbjerg 30 augustus 2004.

van de lijn percentueel hoog kan uitvallen. Het is natuurlijk mogelijk dat door succesvol projectmanagement, betrouwbare prognoses en/of gunstigere omstandigheden, de Zuiderzeelijn betere resultaten behaalt.

Flyvbjerg c.s. concluderen dat beleidsmakers geen informatie moeten vertrouwen die afkomstig is van voorstanders van een project. Dit gaat bij de Zuiderzeelijn tot op zekere hoogte goed; de KBA's komen van onafhankelijke bureaus. Echter, het kabinet baseert haar besluit van 21 december 2001 vervolgens op het verslag dat de projectgroep Zuiderzeelijn daarvan heeft gemaakt. De twee stappen van onafhankelijke KBA naar het verslag van de Verkenningen en vervolgens naar het kabinetsbesluit kunnen blijkbaar, op basis van grotendeels dezelfde cijfers, de interpretaties volledig veranderen.

De oplossing die Flyvbjerg c.s. bieden voor de problematiek van dit soort kostenoverschrijdingen, is aansprakelijkheid (*accountability*).⁵⁵ Het is zaak om op de juiste manier prikkels in te bouwen. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen werken om de voorspeller van kosten/baten en gebruikspognozes verantwoordelijkheid te laten dragen voor de uitkomsten van zijn voorspellingen. Dit zal waarschijnlijk in de praktijk erg lastig zijn; een mogelijke oplossing is om de eventuele latere concessiehouders de kosten/baten en prognoses te laten berekenen als basis voor de bieding. Ook moet de overheid afstand bewaren ten opzichte van een private partij, opdat op de juiste manier controle kan worden uitgeoefend (*arm's length principle*). Verder is het belangrijk dat een private partij die bij het project betrokken is in voldoende mate risicokapitaal in het project heeft zitten. Dat laatste is in het Zuiderzeelijnproject goed geregeld als de geplande aanbestedingsprocedure consequent wordt gevolgd. Een laatste interessante suggestie is om de publieke bijdrage aan een project te laten afhangen van de accuraatheid van de prognoses (die dan wel door een andere publieke opdrachtgever of een betrokken private partij moeten worden opgesteld). Al met al stellen Flyvbjerg c.s. voor om één projectorganisatie op te zetten, niet zijnde de overheid en met voldoende afstand tot die overheid, die volledig aansprakelijk is voor misinformatie, kostenoverschrijdingen, opbrengstentegenvallers, zwakke ontwerpen, etcetera. Bij de Zuiderzeelijn is die er (nog) niet.

3.7 Verbreding: vergelijking Zuiderzeelijn met andere TCI-projecten

3.7.1 Parallel initiatief Betuweroute en Zuiderzeelijn

Het initiatief van de Zuiderzeelijn kent een overeenkomst met die van de Betuweroute. Bij beide projecten is er sprake geweest van een effectieve lobby. In het geval van de Betuweroute betrof het met name een lobby van de Rotterdamse haven, dat haar concurrentiepositie ten opzichte van andere havens wilde veiligstellen, van de NS, die het zwakke NS Goederen wilden versterken en van de Vereniging Nederland Distributieland. Bij de Zuiderzeelijn was het een lobby van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Het SNN heeft toegeslagen bij een *opportunity* die haar was geboden door de instelling van de commissie Langman en het advies dat zij daarover mocht uitbrengen en door de steun in de Tweede Kamer voor een snelle aanleg van de Zuiderzeelijn, naar aanleiding van het MIT 1996–2000. Eigenlijk hoefde het SNN nauwelijks te lobbyen; het kabinet nam de aanleg van de Zuiderzeelijn zonder enige substantiële onderbouwing over en de Tweede Kamer steunde dit. Bij de Betuweroute probeerde het kabinet geforceerd het goederenvervoer per

⁵⁵ Flyvbjerg et al. (2003), hoorzitting met Flyvbjerg 16 september 2004.

spoor te stimuleren en bij de Zuiderzeelijn probeert het kabinet geforceerd de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Noorden te stimuleren. Bij beide projecten begon de agendavorming met beleidsacties van het kabinet. Bij de Betuweroute was dat het mainportbeleid en bij de Zuiderzeelijn de instelling van de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland (commissie Langman). Bij zowel het initiatief van de Betuweroute als dat van de Zuiderzeelijn werd gebruik gemaakt van doembeelden. Bij de Betuweroute werd de beeldvorming bijvoorbeeld voor een belangrijk deel bepaald door het doemscenario «Nederland Jutland van Europa», dat de Vereniging Nederland Distributieland schetste. Bij de Zuiderzeelijn ging het om het alom gedeelde beeld dat Noord-Nederland een zwakke regio is die blijft achterlopen op de rest van Nederland.

3.7.2 *Parallel ontbrekende nut-en-noodzaakbepaling Betuweroute en Zuiderzeelijn*

Door de vroege toezegging is er geen nut-en-noodzaakdiscussie geweest in het Zuiderzeelijnproces (zie het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad). Hierbij is een parallel te ontdekken met de Betuweroute. Dat project kwam terecht in het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV 2). Dat betekent in principe nog niet dat het project ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt, maar het werd wel als zodanig geïnterpreteerd. In het openbaar verhoor voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zegt oud-SGP-kamerlid Van den Berg dat de Betuweroute werd aangelegd zonder dat uitvoerig was gesproken over de noodzaak daarvan. Opeenvolgende kabinetten hebben die beslissing, ondanks herhaaldelijke weerstand, telkens bekrachtigd. Ook zegt hij dat de stap van SVV 2 naar PKB daar te snel werd gezet, waarna het in het daaropvolgende debat «niet meer ging om het waarom, inclusief onderbouwing en alternatieven, maar om het hoe»⁵⁶. Iets soortgelijks gebeurt nu met de Zuiderzeelijn. Het definitieve besluit over de Zuiderzeelijn is weliswaar nog niet gevallen, maar de facto is dat wel zo door het Langman-akkoord en het daaropvolgende regeerakkoord⁵⁷. De ministers Peijs van Verkeer en Waterstaat en Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaan door met de Zuiderzeelijn onder motto's als *afpraak is afspraak* en *beloofd is beloofd*, wat er op wijst dat het Zuiderzeelijnproject volgens een eerdere afspraak wordt uitgevoerd⁵⁸. Ook is bij de Zuiderzeelijn te zien dat het al direct niet meer gaat om het waarom, maar om welk alternatief en hoe.

3.7.3 *Parallel kosten en baten Betuweroute, HSL-Zuid en Zuiderzeelijn*

Eigenlijk werd de keuze voor de Betuweroute al gemaakt voordat er een kosten-batenanalyse bekend was. Ook bij de Zuiderzeelijn vond de planstudie in zijn geheel pas plaats ná de toezegging aan het Noorden om de lijn aan te leggen. De kosten-batenanalyse is daar voornamelijk nog gebruikt voor de afweging van alternatieven. De rol van de kosten-batenanalyse in het Zuiderzeelijnproces was derhalve zwak. Bovendien waren de eerste KBA's voor zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid volgens het CPB nog overwegend positief, terwijl het CPB bij de Zuiderzeelijn vanaf de eerste KBA's een negatief oordeel velde over het project. In het geval van de Zuiderzeelijn heeft het kabinet zich gecommitted aan een investering van € 2,73 miljard zonder al enig inzicht te hebben in het toekomstige exploitatie- en vervoerscontract.

⁵⁶ TCI-hoorzitting met Van den Berg (3 september 2004).

⁵⁷ In de vervolprocedure valt er dan ook alleen nog een besluit over de haalbaarheid van de alternatieven en niet over het nut en de noodzaak van het project.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld de TCI-hoorzitting met minister Peijs 16 september 2004; Volkskrant, 17 juli 2004; Dagblad van het Noorden, 14 oktober 2004.

Bij de Betuweroute werd een fikse bijdrage van private partijen verwacht voor de aanleg van de lijn, die tot op heden is uitgebleven. De HSL-Zuid kent wel een private vervoersconcessie, maar geen private deelname tijdens de bouw. Bij de Zuiderzeelijn wordt er onverminderd sterk ingezet op private risicodragende participatie bij de bouw. De Zuiderzeelijn heeft daarbij een nadeel, namelijk dat er nu al van tevoren rekening mee dient te worden gehouden dat de kans aanzienlijk is dat lijn niet rendabel gaat worden, wat de kans op een succesvolle PPS-constructie kleiner maakt. Ook bij de Betuweroute bleek er, na negatieve rentabiliteitscijfers, weinig animo meer bij de private sector om risicodragend in de aanleg te participeren. Aan de andere kant kent het Zuiderzeelijnproject voor de overheden een betere waarborg door het te volgen aanbestedingstraject. Komt PPS nu niet van de grond, dan zal er niet zonder meer begonnen worden aan de aanleg, in ieder geval niet van de duurste opties. Bij met name de Betuweroute gebeurde dat wel; ondanks de belofte van minister Maij-Weggen dat er geen schop de grond in zou gaan zonder een private bijdrage, gebeurde dat onder haar opvolgster Jorritsma toch.

Wat betreft de ramingen is het interessant om de cijfers van de Zuiderzeelijn naast die van de HSL-Zuid te leggen. Volgens cijfers uit 2003 bedragen de totale kosten van de HSL-Zuid (100 kilometer) € 6,1 miljard. Bij de laatste ramingen zit de Zuiderzeelijn (184 kilometer) in HSL-vorm op € 4,29 miljard en in magneetweefbaanvorm op € 6,94 miljard. Hiermee komt de HSL-Zuid op een gemiddelde van € 61 miljoen per kilometer en de Zuiderzeelijn op € 23,3 miljoen per kilometer (HSL) of € 37,7 miljoen per kilometer (magneetweefbaan). Dat de HSL-Zuid per kilometer duurder wordt, is niet vreemd door het grote aantal kunstwerken dat daar nodig is. Bovendien kan bij de ZZL-HSL op het tracé tussen Schiphol en Lelystad van bestaand spoor gebruik worden gemaakt (dat moet waarschijnlijk wel opgewaardeerd worden). Het gaat dan nog om een volledig nieuw tracé van ongeveer 120 kilometer, waardoor ook daar de kosten per kilometer hoger zijn. De Zuiderzeelijn als magneetweefbaan komt per kilometer op ongeveer 62% van de kosten van de HSL-Zuid. Teulings en Koopmans berekenden op basis van de HSL-Zuid en de Betuweroute dat 125 kilometer spoor in Nederland op het moment ongeveer € 5 miljard kost. Dat is ongeveer € 40 miljoen per kilometer⁵⁹. In de € 6,1 miljard van de HSL-Zuid is overigens een kostengroei van € 3,4 miljard begrepen.

3.7.4 Parallel exploitatie HSL-Zuid en Zuiderzeelijn

Voor de HSL-Zuid komt de prijs van een treinkaartje misschien wel tot zestig procent hoger te liggen dan voor normale treinkaartjes. In het geval van de Zuiderzeelijn is er lange tijd volgehouden door de diverse ministers en Kamerleden dat zo iets daar niet mag gebeuren (al is reeds berekend dat er optimalisatie optreedt bij een prijsstijging van ongeveer dertig procent). Toch heeft minister Peijs gemeld dat er tariefvrijheid zal gelden⁶⁰. De faillissementsdreiging waarmee de Zuiderzeelijn te maken kan krijgen, doet zich ook voor bij de HSL-Zuid. Als concessiehouder HSA daar failliet zou gaan, dreigt het Rijk te blijven zitten met een prijzige, niet gebruikte hogesnelheidslijn.

3.7.5 Parallel afstemming met het buitenland bij Betuweroute en Zuiderzeelijn

Waar de HSL-Zuid, als grensoverschrijdend project bij uitstek, een op zijn minst geïnstitutionaliseerde afstemming kende met, met name de

⁵⁹ Teulings en Koopmans (2004).

⁶⁰ Dagblad Flevoland, 25 juni 2004.

Belgische nationale overheid, was dat bij de Betuweroute en de Zuiderzeelijn minder het geval. Bij de Betuweroute werd uiteindelijk wel tijdig een akkoord bereikt met Duitsland (Verdrag van Warnemünde). Bij de Zuiderzeelijn is dat niet zo. In beide gevallen verliep dat proces op vergelijkbare wijze. De Nederlandse overheid initieerde een plan, waarbij ervan werd uitgegaan dat dit over de grens in Duitsland zou worden overgenomen. Deze uitgangspunten waren niet gebaseerd op gezamenlijke planvorming of structureel en concreet enthousiasme aan Duitse zijde. Bij de Betuweroute werden uiteindelijk afspraken gemaakt, terwijl er bij de Zuiderzeelijn nooit een serieuze afstemming met Duitsland is geweest. Daardoor is er lange tijd geen duidelijk beeld geweest van het realiteitsgehalte van de plannen voor doortrekking van de Zuiderzeelijn naar Hamburg en verder naar Berlijn (wat een van de doelen was in het Langman-akkoord en een belangrijke basis onder de SNN-plannen voor de Zuiderzeelijn). Internationale doortrekking zou op de vervoerwaarde van de Zuiderzeelijn overigens slechts een gering effect hebben (circa 7 procent). Wat nog wel opmerkelijk kan worden genoemd, is dat minister Netelenbos pas na vragen daaromtrent van fracties in het Algemeen Overleg van 26 juni 2001 meldt dat doortrekking niet meer realistisch is, omdat dit van Duitse zijde «*maximaal wordt tegengewerkt*». Dit is cruciaal, omdat bij doortrekking de snelle varianten (magneetzwefbaan en HSL) meer kans zouden maken en er vanaf het begin sterk is ingezet op het internationale perspectief van de lijn. Al in januari 2000 heeft de Duitse Bondsregering besloten van de magneetzwefbaan Berlijn-Hamburg af te zien. Een HSL (ICE) zal op dat traject wel worden gerealiseerd, maar op het moment zijn er geen concrete plannen voor doortrekking naar Groningen. Als in Nederland dan wel wordt gekozen voor een magneetzwefbaan, is er geen sprake meer van één potentieel doorlopende verbinding naar Berlijn.

3.8 Verbreding: magneetzwefbanen en de effecten van hogesnelheidslijnen

3.8.1 Andere magneetzwefbanen

Er staan in het Zuiderzeelijnproces drie technieken ter beschikking: het conventionele spoor (vanzelfsprekend een bewezen techniek), de hogesnelheidstrein volgens het TGV- of ICE-concept (inmiddels ook reeds op redelijk veel plaatsen in Europa gebruikt en in bedrijf) en de nog innovatievere magneetzwefbaan volgens het Maglev-concept. Over de laatste techniek is nog het minste bekend. De magneetzweftechniek stamt oorspronkelijk uit Duitsland. In 1934 liet Hermann Kemper de techniek patenteren, maar omdat de elektrotechniek niet genoeg gevorderd was, kon zijn idee nog niet in de praktijk worden gebracht. Het Duitse Transrapid-consortium werkt inmiddels al jaren aan de ontwikkeling van de magneetzwef trein.

Doordat voorlopig nog nergens anders in Europa voor een magneetzwefbaan is gekozen, en er buiten Nederland voorlopig in ieder geval zeker niet gekozen wordt voor lange magneetzwefbaanverbindingen, is er nog nergens sprake van een netwerk. Als de Zuiderzeelijn als magneetzwefbaan wordt aangelegd, zal het voorlopig een alleenstaande vervoersmodaliteit zijn. Van netwerkintegratie is dan geen sprake. Dat is niet zo erg wanneer begin- en eindpunt voor alle reizigers hetzelfde zijn, zoals in Shanghai op dit moment, maar dat is bij de Zuiderzeelijn zeker niet het geval. Er wordt getwist over hoe hinderlijk een alleenstaande vervoersmodaliteit is. In de optiek van voorstanders van de magneet-

zweefbaan, moet ook in een netwerk overgestapt worden. Voor gebruik van een eventuele snelle verbinding zoals in Frankrijk, waar er vele vertakkingen bestaan van de TGV-verbindingen met TGV-treinen over normaal spoor, is de magneetzweefbaan niet geschikt.

Wat processen betreft, vallen er belangrijke lessen te trekken uit de magneetzweefbaanplannen in Duitsland. Met name de ervaringen met het traject Berlijn-Hamburg zijn belangrijk referentiemateriaal. Ook hier was een PPS-constructie opgezet, maar uiteindelijk is het project niet uitgevoerd. Op basis daarvan formuleerde de Duitse regering vijf alternatieve mogelijkheden voor de eerste Duitse Transrapid-toepassing. Aan die eerste toepassing had de Bondsregering een subsidie gekoppeld. De vijf alternatieven waren:

- Berlijn Lehrter Bahnhof – vliegveld Schönefeld
- München Centraal Station – vliegveld Franz Joseph Strauß
- «Metrorapid» Nordrhein-Westfalen (Dortmund–Essen–Düsseldorf)
- Vliegveld Frankfurt – vliegveld Hahn (Hunsrück)
- Een Noord-Duitse verbinding naar Nederland.

De Duitse regering heeft gekozen voor de verbindingen in München en Nordrhein-Westfalen. Aan het traject naar Nederland werd en wordt geen prioriteit toegekend; vooral vanwege de dunne vervoersstroom en de hoge kosten van het lange traject. Door de proceskosten bij de andere projecten is er inmiddels geen subsidie meer beschikbaar voor bestudering van die laatste optie.

Berlijn–Hamburg

Gedurende de jaren negentig ontstonden de eerste plannen voor daadwerkelijke commerciële benutting van de magneetzweeftechniek. Na de hereniging van Duitsland besloot de Duitse Bondsregering in 1992 om het spoortraject tussen Berlijn en Hamburg, de twee grootste steden van Duitsland, te vernieuwen. De magneetzweefbaanindustrie promootte direct haar nieuwe vervoermiddel. De kosten werden toen begroot op 5,7 miljard mark (€ 2,9 miljard). Er werden jaarlijks ongeveer 15 miljoen reizigers verwacht. In 1994 werd het plan voor de magneetzweefbaan goedgekeurd door de bondsregering; toen wel al tegen hogere kosten (8,9 miljard mark = € 4,5 miljard) en lagere vervoersprognoses (14 miljoen reizigers). Op die manier kon niet alleen het 292 kilometer lange traject in zo'n 53 minuten worden afgelegd, ook de Duitse industrie zou erdoor worden gestimuleerd. In 1998 moest begonnen worden met de bouw. De Bondsregering had aanvankelijk zo'n 5,6 miljard mark (€ 2,8 miljard) gereserveerd, waarmee een bedrag van 3,3 miljard mark (€ 1,7 miljard) voor private investeerders overbleef. De financiële risico's lagen bij de overheid. Intussen groeiden de kosten verder en krompen de voorspelde reizigersaantallen ook verder. In 1997 stond de teller op 9,8 miljard mark (€ 4,9 miljard) en 12 miljoen reizigers. De overheid had toen inmiddels 6,1 miljard mark (circa € 3,1 miljard) gereserveerd, de private partijen moesten de overige 3,7 miljard mark (€ 1,9 miljard) opbrengen. De overheid was verantwoordelijk voor de kosten van de baan, het private consortium voor het rijdende materieel en Deutsche Bahn droeg de operationele risico's. Nadat er in 1999 een managementwisseling plaatsvond bij Deutsche Bahn, kwam er een interne prognose naar boven die meldde dat de verwachte reizigersaantallen slechts rond de 6 tot 8 miljoen zouden liggen. Ook leken de kosten onbeheersbaar te worden, waardoor Deutsche Bahn geen risico's meer wilde dragen. De overheid weigerde echter meer te betalen dan het gereserveerde bedrag en hetzelfde gold voor de private partijen. In september 1999 was de

bondsregering daarom nog even van plan om het traject éénsporig aan te leggen, met daarbij in het midden een passeermogelijkheid. Op die manier zou de frequentie echter verminderen. Op 13 oktober 1999 haakte consortiumpartner Adtranz af. Vervolgens trok ook Siemens zich terug. Bovendien voelde Deutsche Bahn al een poosje niets meer voor het project. Begin 2000 kondigde bondsminister voor Verkeer Klimmt aan dat van de magneetweefbaan werd afgezien op dit traject en dat er gekozen werd voor een verbinding per ICE.⁶¹

Rijn-Ruhrgebied en München

Sinds het mislukken van de Transrapid Berlijn-Hamburg wordt er, ondanks de aanvankelijke selectie van het traject Hamburg-Groningen als één van de vijf opties, in Duitsland niet meer gesproken over lange trajecten voor de magneetweefbaan (Hamburg-Groningen haalde het dus ook niet). Er ontstonden alleen nog plannen voor kortere verbindingen, zoals op het traject Dortmund-Essen-Düsseldorf. Ongeveer tegelijkertijd werd ook in München gedacht over een verbinding tussen het centraal station en het vliegveld. Bondsminister voor Verkeer Bodewig stelde in januari 2002 voor beide projecten geld ter beschikking: het Rijn-Ruhrgebied € 1,75 miljard en München € 550 miljoen. In januari 2003 begonnen de plannen in het Rijn-Ruhrgebied te wankelen. De totale kosten bedroegen daar € 3,2 miljard. Er werd uiteindelijk gekozen voor een nieuwe metro-Stadtbahn-verbinding tussen Keulen en Dortmund, voornamelijk omdat de private financiering voor de magneetweefbaan niet rondkwam. Er was toen wel al zo'n € 54,5 miljoen aan het planvormingsproces uitgegeven. In München wordt vooralsnog wel vastgehouden aan de plannen voor de magneetweefbaan.

Amerikaanse projecten Pittsburgh en Washington DC-Baltimore

In de Verenigde Staten zijn studies aangekondigd voor Transrapid-verbindingen tussen Pittsburgh en haar vliegveld en het traject Washington DC-Baltimore. Deze verbindingen verkeren nog in de studiefase. Hier ontstond echter kritiek vanuit wetenschappelijke hoek. Vukan Vuchic en Jeffrey Casello van de University of Pennsylvania dragen diverse punten aan. Zo wordt bijvoorbeeld de snelheid volgens hen overschat (operationele snelheden liggen doorgaans vijftig tot tachtig procent lager dan testsnelheden). Hierdoor is, zeker op de korte trajecten, de reistijdwinst slechts gering. In de praktijk blijkt echter dat de lange trajecten, waar de reistijdwinst wel groter is, veel te duur zijn. Verder is de energieconsumptie veel hoger dan bij gewone spoorssystemen en ook blijkt dat de onderhoudskosten beduidend hoger zijn dan vaak wordt aangenomen.⁶²

Shanghai

Eind jaren negentig werd vanuit China interesse getoond in Transrapid voor een verbinding tussen de binnenstad van Shanghai en het nieuwe vliegveld Pudong (circa 30 kilometer). Oorspronkelijk was het de bedoeling om een groter netwerk van magneetweefbanen aan te leggen in China. Er zijn plannen voor een verbinding naar Beijing (1300 kilometer), Hangzhou (200 kilometer) en Nanjing (300 kilometer), maar het is nog niet helemaal zeker voor welke optie daarbij wordt gekozen. In juni 2000 sloot het Transrapid-consortium een overeenkomst met de Chinese regering voor de bouw van de lijn in Shanghai. Op 31 december 2002 werd de verbinding geopend. Het was daarmee de eerste, en tot dusver enige, commercieel gebruikte Transrapid-verbinding ter wereld. Toen vervolgens bleek dat in het Rijn-Ruhrgebied van de Transrapid werd afgezien, werd in China besloten in ieder geval niet met Transrapid verder te gaan voor het traject Shanghai-Beijing. Men was bang dat China «alleen kwam te zitten»

⁶¹ Zie ook: Flyvbjerg et al. (2003), pp 38–39.

⁶² Zie: Vuchic en Casello (2002).

met de techniek. Hier zal worden gekozen voor een andere hogesnelheids-techniek. Bovendien bleek dat bij het in gebruik zijnde traject in Shanghai diverse problemen de kop op staken. Bij snelheden boven de 200 km/uur ontstonden er oververhittingsverschijnselen en brandvlekken bij de bekabeling. In totaal moest er 900 kilometer kabel worden vervangen (de aandrijving van de magneetzweeftrein zit in de baan en niet in het rijdende materieel). Ook blijken bij de infrastructuur verzakkingen op te treden door de moerasachtige bodem, al is dat volgens de betrokken ingenieurs met plaatselijke aanpassingen op te lossen. In april 2004 ging de magneetzweefbaan uiteindelijk normaal in bedrijf. Inmiddels blijkt het gebruik lager dan verwacht, omdat een rit naar het vliegveld per taxi weliswaar langzamer, maar ook vele malen goedkoper is dan de magneetzweefbaan. De baan blijkt wel een populaire toeristische attractie.

3.8.2 Ruimtelijke en economische gevolgen van andere HSL-projecten

Sinds de ingebruikname van de eerste TGV-verbinding begin jaren tachtig tussen Parijs en Lyon in Frankrijk, zijn er vele studies verricht naar de ruimtelijke en economische effecten van hogesnelheidslijnen. De meeste verbindingen die zijn aangelegd, waren bedoeld om aanwezige vervoersstromen beter te faciliteren; bijvoorbeeld door een verschuiving in de modal split van auto en vliegtuig naar trein. Veel hogesnelheidslijnen zijn daarin vrij succesvol. De Zuiderzeelijn wordt echter aangelegd zonder dat er op grote schaal aandeel van concurrerende vervoerswijzen wordt afgesnoept en zonder dat er op het desbetreffende traject reeds een dikke vervoersstroom is. Het doel ligt daar juist in het *creëren* van een vervoersstroom en een economisch en ruimtelijk effect. Vanwege die expliciete doelstelling, is het zeker bij de Zuiderzeelijn van belang om naar de effecten van hogesnelheidsverbindingen elders te kijken.

Onderzoeksinstituut NYFER doet dit ook bij haar herberekening van de woningmarktbatan van de Zuiderzeelijn. Er wordt daarbij bijvoorbeeld gerefereerd aan het verschijnsel dat diverse steden op betrekkelijk grote afstand van Parijs een sterke groei kennen, doordat ze overloop uit Parijs kunnen opvangen, nu de afstand tot de metropool als gevolg van de TGV op dagbasis heen en terug kan worden afgelegd. Die ontwikkeling heeft zich inderdaad voorgedaan, maar de keuze om dit effect er uit te lichten, is selectief. De vraag is onder andere hoe groot het voordeel is voor de desbetreffende steden en regio's. De waarde van grond en onroerend goed stijgt er weliswaar, maar de nieuwe inwoners werken nog steeds in Parijs, waardoor de intrinsieke economische structuur in de plaatsen slechts in beperkte mate wordt versterkt. Sterker nog, mensen die vroeger in die steden bleven wonen en daar bleven werken, kunnen nu ook op dagbasis Parijs bereiken. Hierdoor kunnen dat soort steden juist worden «leeggezogen» door de sterke aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt in de metropool. Het is juist NYFER zelf dat het verschijnsel constateert dat bedrijven met lokale vestigingen in steden in de «regio» die vestigingen gingen sluiten op het moment dat de stad werd aangesloten op het TGV-netwerk. Daarbij werd het hoofdkantoor in Parijs versterkt en kon de «regio» voortaan van daaruit worden bediend. Zoiets heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan bij de verbinding Parijs-Le Mans. In Le Mans werd na ingebruikname van de TGV-Atlantique een sterke daling in de werkgelegenheid geobserveerd. Ook plaatsen als Vendôme en Le Creusot, gelegen aan respectievelijk de TGV-Atlantique (Parijs–Nantes/Bretagne) en de TGV-Sud-Est (Parijs–Lyon), hebben ondanks hun TGV-stations nauwelijks bedrijvigheid weten te trekken. In die plaatsen is alleen de woningmarkt verbeterd.⁶³

⁶³ Zie: Rietveld et al. (2001). Zij verwijzen daarin naar het NYFER-rapport «Sporen van vooruitgang» (Breukelen, 1999).

De stad Lyon is volgens onderzoek van Bonnafous (1987) wel beter geworden van de TGV-verbinding met Parijs, al is ook daar het «over-all» ruimtelijk-economisch effect relatief beperkt. De winst is vooral behaald rond de TGV-stations, maar voornamelijk ten koste van het oude centrum van de stad en van andere plaatsen in de regio. Positief is dat er geen sterke trek naar Parijs is waargenomen, terwijl de Parijse markt voor bedrijven uit Lyon wel beter bereikbaar is geworden. Volgens Bonnafous is het effect op de locatiekeuze van bedrijven echter gering. Andere ruimtelijke ontwikkelingen hebben meer effect en de TGV blijkt slechts zelden een bepalende factor (meestal geldt het als een «bonus».⁶⁴ Bij de ontwikkeling van een netwerk van de *Shinkansen*, de Japanse hogesnelheidstrein, is een vergelijkbare tendens te zien. Ook hier blijken de interregionale effecten gering en zijn ontwikkelingen vooral binnen de regio te vinden. De wijdere omgeving van halteplaatsen wordt vaak niet beter van een HSL.⁶⁵

Het is nu tevens van belang te bedenken wat de Zuiderzeelijn voor gevolgen zou kunnen hebben voor het noordelijk landsdeel bij aanleg van een hogesnelheidsverbinding. Volgens de denkwijze van SNN zal de Zuiderzeelijn rond halteplaatsen een sterke economische impuls opleveren.⁶⁶ Dat betekent volgens de plannen van het SNN ook dat de economische activiteit zich gaat concentreren rond die halteplaatsen. In hoofdstuk 2 was al te zien dat dit Drenthe niet alleen banen, maar ook inwoners gaat kosten. De vraag is ook wat het bijvoorbeeld betekent voor een stad als Leeuwarden. Het is weliswaar de bedoeling dat deze stad een frequente verbinding krijgt met halteplaats Heerenveen en misschien Groningen (ingrepen die overigens nog niet meegerekend zijn in de kosten van de lijn), maar het valt toch niet uit te sluiten dat economische activiteit zich uit deze stad gaat verplaatsen naar andere delen van Noord-Nederland. In dat geval is de lijn gunstig voor een regio als Zuidoost-Friesland, maar juist ongunstig voor bijvoorbeeld Noord-Friesland.

De situatie van een hogesnelheidslijn op het Zuiderzeelijntracé is het best te vergelijken met eerder genoemde voorbeelden van Le Mans, Vendôme en Le Creusot. Lyon heeft namelijk bijvoorbeeld ongeveer een miljoen inwoners en heeft een centrumfunctie in een economisch vrij krachtige regio (Rhône-Alpes) die bovendien op meer dan 400 kilometer van «primate city» Parijs ligt. Groningen is qua omvang en afstand tot het metropolitane gebied (de Randstad) beter vergelijkbaar met Le Mans en een halteplaats als Heerenveen op dezelfde gronden met bijvoorbeeld Vendôme of Le Creusot.

3.9 De belangrijkste conclusies uit de analyse

3.9.1 Belangrijkste kwaliteiten

- Er is een nieuwe aanbestedingsprocedure met duidelijke «go/no go»-momenten ontworpen.
- De overheid tracht de optimale voorwaarden te bieden voor creatieve oplossingen die de hoogste potentiële kwaliteiten van het project naar boven moeten halen.
- De regering zet alles op alles om niet aan kostenoverschrijdingen te hoeven meebetalen.
- Minister Peijs is van plan een volledige kosten-batenanalyse te laten uitvoeren.

⁶⁴ Bonnafous (1987).

⁶⁵ Zie Rietveld et al. (2001).

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld het Kompas voor het Noorden (SNN, 1999).

3.9.2 Belangrijkste zwaktes

- Nog vóór enige planstudie naar de Zuiderzeelijn was verricht, heeft het kabinet een toezegging gedaan aan de noordelijke provincies dat de lijn aangelegd zal worden, mits dat met het door het Rijk toegewezen bedrag kan. Deze afspraak is vastgelegd in het Langman-akkoord tussen de rijksoverheid en de noordelijke overheden (1998) en bevestigd in het daaropvolgende regeerakkoord. Dit heeft ervoor gezorgd dat er eigenlijk geen sprake is geweest van een nut-en-noodzaakdiscussie bij dit project, en ook niet van een prioritering ten opzichte van andere bestedingsdoelen.
- De rol van de Tweede Kamer in het proces is niet optimaal geweest. Vaak werd de Tweede Kamer pas achteraf ingelicht door de minister. De beeldvorming werd bepaald door de ietwat «gekleurde» rapportage van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat over de kosten-batenanalyses (analyses die de Kamer niet heeft ontvangen). De kritische houding van de Tweede Kamer blijkt echter ook parallel te lopen aan de mate van steun voor het project.
- Een serie expliciete «go/no-momenten» in de aanbestedingsprocedure kan niet verhinderen dat er eventueel aan de uitvoering van een zwak project wordt begonnen, omdat de «go/no go-momenten» de haalbaarheid van de alternatieven en bijbehorende biedingen betreffen en niet de legitimiteit van het project zelf.
- Er is door of namens het kabinet nimmer een robuuste probleem-analyse opgesteld, waarop een variant op het thema Zuiderzeelijn een adequaat antwoord zou zijn. De enige beschikbare probleemanalyse is die welke ten grondslag heeft gelegen aan de instelling van de commissie Langman. De doelstellingen van de Zuiderzeelijn sluiten daar niet expliciet op aan.
- De Zuiderzeelijn kan, ook als het een zwak project is, aan de niet-gekwantificeerde doelstellingen voldoen.
- Het Noorden loopt op bepaalde economische aspecten inderdaad achter op de rest van Nederland, maar dat is een generiek beeld. Sommige regio's in het Noorden doen het niet slecht en bovendien zijn er andere regio's in Nederland die met een vergelijkbare situatie te maken hebben. Ook kunnen enkele zwakke regio's in het Noorden (zoals Noord-Friesland en Delfzijl en omgeving) zelfs verder verzwakt worden door een eventuele aanzuigende werking van de Zuiderzeelijn.
- Het oplossend vermogen van de Zuiderzeelijn in relatie tot de probleemdefinitie, is gering.
- Een groot deel van het optredende werkgelegenheidseffect dat wordt verwacht, betreft een herverdelingseffect. De winst in bepaalde regio's in het Noorden gaat ten koste van andere regio's.
- De Tracé/MER-aanbestedingsprocedure belooft een zorgvuldiger besluitvormingstraject dan bij, met name, de Betuweroute. Het prijsvraagmodel kent echter diverse problemen en risico's, en hoeft niet zonder meer succesvol te zijn. Zo moeten volgens, onder andere, de Rijksbouwmeester de randvoorwaarden vooraf bekend zijn, omdat onzekerheid voor de marktpartijen de procedure negatief kan beïnvloeden.
- Private financiering en een maximum overheidsbijdrage zijn geen garantie tegen kostenoverschrijdingen voor rekening van de (rijks-)overheid. Enkele risico's blijven onvermijdelijk bij de overheid liggen en bovendien blijft het risico van scope-mutaties, camel-nose-effecten en faillissement van de concessiehouder bestaan.
- De kosten-batenanalyse van de Zuiderzeelijn (en met name de

- beoordeling van het CPB hieromtrent) schetst een fundamenteel ander beeld over het project dan het kabinetsbesluit van 21 december 2001.
- Het Zuiderzeelijnproject komt op diverse essentiële punten overeen met de HSL-Zuid en de Betuweroute. Op basis van de ervaringen met beide eerdere projecten, kan er zorg ontstaan ten aanzien van de initiatieffase van het project, de nut-en-noodzaakbepaling, de kosten en baten, de exploitatie en de afstemming met het buitenland (Duitsland).
 - Doortrekking van de Zuiderzeelijn naar Duitsland is niet waarschijnlijk meer. Het SNN en het Langman-akkoord formuleerden de lijn nochtans expliciet als een internationale verbinding die in een later stadium zou moeten worden doorgetrokken over de grens. De vervoersstromen zijn daar echter zeer dun.
 - Hogesnelheidsverbindingen hebben niet altijd alleen maar positieve effecten. De metropool kan economische activiteit uit halteplaatsen wegzuigen en halteplaatsen kunnen economische activiteiten uit de omliggende regio wegzuigen. Dit tonen internationale ervaringen aan.

4. HET PROJECT ZUIDERZEELIJN: TOETSING MET TERUGWERKENDE KRACHT

4.1 Hoofdlijnen van het voorgestelde toetsingskader

In haar plan van aanpak heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCl) opgenomen dat zij «*het door haar ontwikkelde toetsingskader zal toetsen aan een toekomstgericht project*». De commissie heeft hiervoor al vrij snel na haar aantreden de Zuiderzeelijn geselecteerd, omdat dit project in schaal, budget en risico's goed vergelijkbaar is met de HSL-Zuid en de Betuweroute. In het toetsingskader zoals de commissie dat voorstelt, staat de Tweede Kamer centraal. Ten opzichte van de bestaande praktijk betekent dit dat de Tweede Kamer al bij de start van een groot project haar rol in de politieke sturing en controle ten volle inhoud moet geven. In het hoofdrapport van de TCl zijn dan ook aanbevelingen en concrete uitwerkingsvoorstellen gedaan die de bestaande wet- en regelgeving hieraan aanpassen. Dit betreft:

- een opwaardering en uitbreiding van de Procedureregeling Grote Projecten tot een protocol tussen Tweede Kamer en regering waar zowel over de procedure als de informatievoorziening dwingende afspraken worden gemaakt. Daarbij zal de nieuwe procedure- en informatieregeling bij de start van de projectvoorbereiding gaan gelden;
- een voorstel tot wijziging van de Wet FES, zodanig dat de Tweede Kamer de financiële prioriteiten voor ruimtelijk-economische investeringen vaststelt en de huidige Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE) wordt omgezet in een onafhankelijke commissie, die een betere procedurele en institutionele inbedding krijgt;
- een voorstel tot amendering van het in behandeling zijnde voorstel van Wet op de ruimtelijke ordening. Met het daartoe strekkende amendement wordt beoogd dat de voorbereiding van infrastructuurprojecten binnen het kader van deze wet tot uitvoering wordt gebracht. Hiermee zal een integrale benadering van infrastructuurprojecten mogelijk worden gemaakt door de totstandkoming van de structuurvisie primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM te laten plaatsvinden en de Tweede Kamer hierover instemming te vragen alvorens met de uitwerking van de gekozen varianten van tracés wordt aangevangen. De doorzettingsmacht wordt in een Rijksbestemmingsplan geregeld.

In het toetsingskader staat dus vooral centraal dat de voorgeschreven procedures en de beschikbare informatie de Tweede Kamer inhoudelijk in staat stellen om op een verantwoorde wijze de van haar gevraagde beslissing te nemen.

De voorbereidingen van de Zuiderzeelijn verkeren in de fase van een selectie van consortia voor de bouw via een prijsvraagmodel en het opstarten van een Tracé/Mer-procedure. De voorbereidende fase, waarop veel voorstellen binnen het toetsingskader zich richten, is al achter de rug. De toetsing van de commissie zal zich daarom vooral concentreren op de vraag of de voorbereiding en besluitvorming «materieel en intrinsiek» overeenkomt met het door haar opgestelde toetsingskader, niet of dat procedureel het geval is. Vragen waarop dit hoofdstuk een antwoord zoekt, zijn de volgende:

- Is het thans het juiste moment voor de Tweede Kamer om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de Zuiderzeelijn?

- Beschikt de Tweede Kamer over alle relevante informatie die daarvoor noodzakelijk is?

Teneinde hier op een verantwoorde wijze inhoud aan te geven, heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan onderzoekers van de Technische Universiteit Delft opdracht verleend om op basis van openbare stukken een chronologische reconstructie op te stellen van het voorbereidings- en besluitvormingstraject van de Zuiderzeelijn tot nog toe. Deze reconstructie is in de voorgaande hoofdstukken te vinden. Daarbij is nadrukkelijk gekozen om de reconstructie in beginsel slechts uit te voeren met behulp van openbare bronnen, waarover kamerleden kunnen beschikken. Deze bronnen zijn kwalitatief niet onderworpen aan een nader onderzoek zoals voor de Betuweroute en de HSL-Zuid is gebeurd.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten acht het niet in haar opdracht besloten liggen om een uitspraak te doen over de vraag of de Zuiderzeelijn al dan niet aangelegd moet worden en, zo ja, in welke variant. Die afweging moet op het daartoe geëigende moment worden gemaakt in de Tweede Kamer. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wil wel zekerstellen dat de Tweede Kamer op dat moment ook daadwerkelijk beschikt over alle informatie die voor een dergelijke keuze nodig is.

4.2 Twee kanttekeningen bij de huidige procedure voor de Zuiderzeelijn

Een bestuurlijk commitment zonder voorbehoud

Mevrouw Peijs: «We hebben met elkaar afgesproken dat wij gaan voor benutten en onderhouden, voor «houden en bouwen». Daar passen dus geen hele dure, nieuwe spoorprojecten in. Op dit ogenblik zou ik mijn geld dus steken in het betrouwbaarder maken van het bestaande spoor en niet in heel nieuwe, dure projecten. Als de Zuiderzeelijn nu «op uitbreken» stond – als ik het zo mag zeggen – zouden wij dus geen Zuiderzeelijn gaan doen, maar de situatie is natuurlijk anders. De Zuiderzeelijn heeft een voorgeschiedenis.»

Hoorzittingen Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 16 september 2004

Bij de reconstructies van de Betuweroute en de HSL-Zuid zijn veel problemen die later in het dossier optreden te herleiden tot de vroege fasen van de besluitvorming. Deze problemen vinden hun oorzaak in een onduidelijke agendering, het gebrek aan een tijdige discussie over nut en noodzaak en een financiële prioriteitstelling die zich aan het blikveld van de Tweede Kamer onttrok. Vooral in het Betuweroute-dossier had het kabinet te weinig ruimte voor zichzelf gecreëerd om het project bij te kunnen sturen toen er steeds meer signalen kwamen dat aanvankelijke ramingen en prognoses te optimistisch waren. Het had zich al in een vroeg stadium aan het project gecommitteerd.

Bij de Zuiderzeelijn gebeurt dat opnieuw. De «betrouwbaarheid van de overheid» lijkt zo langzamerhand een van de dragende motieven voor de regering om het Zuiderzeelijn-project door te zetten. Die betrouwbaarheidsvraag is terug te voeren op de politieke wil tot het naleven van het bestuurlijk akkoord dat naar aanleiding van het Langman-rapport uit 1997 tot stand is gekomen. De reconstructie laat echter zien dat de Zuiderzeelijn in het rapport van deze commissie niet voorkomt als een maatregel die op

korte termijn zou moeten worden ingevoerd; de lijn wordt gepresenteerd als een «uitwerking van het perspectief richting 2030». Pas in het advies van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) verschijnt de Zuiderzeelijn als een project voor 2010. Die stellingname komt terug in het Langman-akkoord tussen het kabinet en het SNN.

Het kabinet gaf hiermee een commitment zonder voorbehoud, maar ook zonder enig inzicht in de vraag of de gestelde doelen door de aanleg van de Zuiderzeelijn ook daadwerkelijk worden geëffectueerd. De Tweede Kamer heeft zich eveneens al in het vroegste stadium, zonder expliciet voorbehoud omtrent de ratio van het project, in meerderheid achter het akkoord geschaard en daarmee achter de aanleg van de Zuiderzeelijn. Alle beschikbare onderzoeken naar het rendement van de Zuiderzeelijn, onder meer in termen van vervoersprognoses en economische effecten, stammen van na dat akkoord. Anders dan de eerste berekeningen over de Betuweroute, zijn de cijfers voor het project Zuiderzeelijn niet positief. Ten hoogste treden er herverdelingseffecten op tussen de betrokken regio's.

Uit de reconstructie komt naar voren dat het naleven van het bestuurlijke akkoord met het Noorden een hoofdargument is voor het doorzetten van het project. Een heroverweging dan wel nuancering van de ambities krijgt al bij voorbaat de lading mee van het niet nakomen van gemaakte afspraken. Dit is opmerkelijk voor een project waarvan nog niet is vastgesteld of de beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk zullen worden behaald. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is van mening dat de Zuiderzeelijn al in de prioriteringsfase zijn kracht zal moeten vinden in de inhoudelijke betekenis van het project zelf. Met andere woorden, het project zal de gestelde doelstellingen ook daadwerkelijk moeten kunnen effectueren. Hoe belangrijk politieke betrouwbaarheid ook is. Achteraf moet in alle nuchterheid worden vastgesteld dat het commitment te vroeg is afgegeven. Grote projecten kennen een sterke dynamiek die de mogelijkheid tot heroverweging – zeker tot de bestemmingsplanfase – open moet houden. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is dan ook van mening dat het kabinet en de Tweede Kamer zich niet de eerder aangegane zelfbinding, maar primair de geobjectiverde en rationele onderbouwing van dit grote project doorslaggevend moet laten zijn in haar uiteindelijke oordeelsvorming.

Pas na een overtuigende onderbouwing van nut en noodzaak en een afweging ten opzichte van andere ruimtelijk-economische investeringen kan een verantwoorde investeringsplicht worden aangegaan. Nu het omgekeerde gebeurt, dreigt de Zuiderzeelijn hetzelfde lot beschoren te zijn als de Betuweroute, die gedurende de gehele aanleg met veel scepsis is bekeken en waar uiteindelijk het totale investeringsbedrag voor rekening komt van het Rijk en tot aan de dag van vandaag onduidelijkheid bestaat over de rentabiliteit van de exploitatie.

Een magneetweefbaan voor de prijs van conventioneel spoor?

Bij de reconstructie van de HSL-Zuid komt met name de problematische wijze naar voren waarop de veelheid van ambities zich verhoudt tot het beschikbare budget. Veel van de problemen in de aanbestedingsfase zijn opgetreden door met een te laag budget een te omvangrijk programma te willen realiseren. De onderlinge concurrentie tussen private partijen zou in het voordeel van de overheid en dus van het project moeten uitwerken. Bij de HSL-Zuid is de rijksoverheid van een koude kermis thuisgekomen. Verstrikt in de wil om het project op tijd aan te besteden heeft de

projectdirectie, met goedkeuring van de minister van Verkeer en Waterstaat, zich in alle bochten moeten wringen om het project gerealiseerd te krijgen. Hoewel de functionele eisen van het project overeind werden gehouden – er kan een hogesnelheidstrein rijden – zijn veel andere ambities gesneuveld als gevolg van de concessies aan de private partijen die de uitvoering ter hand zouden nemen.

In het geval van de Zuiderzeelijn lijkt het kabinet dit te willen voorkomen door uit te gaan van een vaste rijksbijdrage.

Mevrouw Peijs: Wij hebben een maximumbijdrage van het Rijk neergezet. Ik ga geen Zuiderzeelijn bouwen; de markt gaat de Zuiderzeelijn bouwen. Als er geen markt is, is er ook geen Zuiderzeelijn. Ik steek geen schop in de grond; ik ga die lijn niet bouwen. Wij hebben een maximumsubsidie ter beschikking gesteld voor iemand die misschien ooit die Zuiderzeelijn wil gaan bouwen, maar alleen maar na een positief resultaat van de prijsvraag die wij nog gaan inzetten en waarover ook de Kamer haar zegje heeft. Hoorzittingen Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 16 september 2004

Naar de opvatting van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hanteert het kabinet daarmee in dit stadium een verkeerd uitgangspunt voor het verkrijgen van een private bijdrage en het daarmee verbonden private commitment voor het project. Net als bij de HSL-Zuid worden hier de ambities gestapeld en is de bestuurlijke hoop dat dankzij de concurrentie tussen marktpartijen het hoogste ambitieniveau kan worden behaald tegen het vooraf vastgestelde budget. Anders gezegd, voor de prijs van een conventionele spoorlijn tracht het kabinet een hogesnelheidslijn of magneetweefbaan te krijgen. Er is hier willens en wetens een spanning ingebouwd tussen ambitie en budget. Daarmee heeft het kabinet het Rijk gevrijwaard van risico's en overgeheveld naar andere partijen, zoals de lagere overheden en private partijen. De vraag is of de financiële onderbouwing hiervoor realistisch is.

Op basis van de huidige gegevens (zie 2.7, 2.8, 2.12) is het onwaarschijnlijk dat een magneetweefbaan of hogesnelheidslijn met de vastgestelde budgetten rendabel kan worden aangelegd en geëxploiteerd. Het hanteren van het budget als noodrem lijkt bestuurlijk ook een weinig zorgvuldige procedure. De voorgestelde avontuurlijke benadering verdraagt zich niet met het verantwoord opzetten van een groot project, dat nu eenmaal naar zijn aard langdurig is en gedurende het proces vele nog onbekende tegenslagen moet zien te overwinnen. De HSL-Zuid leert dat er bij grote projecten geen cadeaus te vergeven zijn. Uiteindelijk zal altijd de reële marktprijs betaald moeten worden.

Van een professionele organisatie als het ministerie van Verkeer en Waterstaat mag en moet worden verwacht, dat zij vooraf beter kan inschatten hoe hoog die reële prijs zal zijn. Het kan zijn dat de prijsvraag ogenschijnlijk succesvol wordt afgesloten en er een selectie van geïnteresseerde private partijen uit voortkomt. Echter, ook in de voorgestelde aanpak van het kabinet zal het project na de selectie van private partijen een in hoofdzaak traditionele procedure (Tracéwet) doorlopen. Iedere stap na de eerste prijsaanbieding zal per definitie in het teken staan van het optimaliseren van het onderhandelingsresultaat door de verschillende partijen. Met andere woorden, de vele onbekendheden in het proces zijn even zovele mogelijke oorzaken voor prijsverhoging en verstoring van de verhoudingen tussen partijen onderling. De vraag is dan ook gerecht-

vaardigd of dit wel het juiste moment is om een zo vergaand commitment aan te gaan tussen partijen onderling en met private partijen.

4.3 Zuiderzeelijn in relatie tot het toetsingskader

Het vroege commitment aan zowel de decentrale overheden als private partijen, zoals dat in de vorige paragraaf naar voren kwam, is niet in lijn met het toetsingskader. Dat verlangt immers een integrale afweging met andere ruimtelijk-economische investeringen en onderzoek naar de ruimtelijke en economische meerwaarde in een structuurvisie, voordat de uitwerking ter hand wordt genomen en een zo vergaand commitment wordt aangegaan. De procedurele voorstellen die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten doet, kunnen uiteraard voor de Zuiderzeelijn nog niet onverkort gelden. Wel kan worden nagegaan in hoeverre het Zuiderzeelijn-project tot dusverre volgens de geest van het toetsingskader is verlopen. Dat gebeurt in deze paragraaf. Daarbij staan twee vragen centraal:

- In hoeverre is voldaan aan de resultaten en de procesvoorwaarden van de integrale afweging, waarvoor het toetsingskader de verandering van de Wet FES bevat (paragraaf 4.3.1)?
- In hoeverre is voldaan aan de resultaten en de procesvoorwaarden van het integrale onderzoek naar nut en noodzaak en de ruimtelijke en economische meerwaarde, waarvoor het toetsingskader het instrument van de «structuurvisie» voordraagt (paragraaf 4.3.2)?

Deze twee stappen moeten volgens het toetsingskader zijn doorlopen, voordat de uitwerkingsfase. Deze fase is vergelijkbaar met de Tracéstudie/MER, die voor de Zuiderzeelijn op het punt van beginnen staat.

4.3.1 Integrale beleidsafweging

Volgens het toetsingskader start een groot project na een positief resultaat van een integrale beleidsafweging met andere ruimtelijk-economische projecten. Die beoordeling vindt plaats op basis van een advies van de CoRES (de beoogd opvolger van de huidige ICRE en de ICES), ondersteund door de planbureaus. Hoewel deze niet volgens de geïntegreerde ruimtelijke en economische benadering van de CoRES tot stand is gekomen, kan hiervoor voor de Zuiderzeelijn worden teruggегреpen op de ICES-beoordeling uit 2002.

Conform het toetsingskader hebben planbureaus ten behoeve van de ICES-beoordeling advies uitgebracht. Het project is niet als «niet-beoordeelbaar» gekwalificeerd, dus de informatievoorziening werd voor dat moment toereikend bevonden. Die informatie leidde tot het predikaat «zwak». De ICES adviseerde met andere woorden het project geen prioriteit toe te kennen. Het kabinet week van dat advies af en zette het project door. Dat is het recht van een kabinet, maar het stelt hoge eisen aan de argumentatie. Zeker bij een besluit dat afwijkt van de ICES-advisering is een inhoudelijke motivering op zijn plaats waarom deze investering de voorkeur verdient boven andere interventies vanuit de rijksoverheid. Het zou duidelijk moeten zijn hoe het kabinet de door haar gestelde doelen ook daadwerkelijk wil effectueren en ten koste waarvan het kabinet deze prioriteit stelt. Het moet dus aantoonbaar meer zijn dan geloof in het project; er moet sprake zijn van objectief te controleren prestaties die een direct gevolg zijn van de aanleg van de Zuiderzeelijn.

Feitelijk moet worden vastgesteld dat, ondanks het negatieve advies van de ICES, het kabinet de rijksprojectbijdrage van € 2,73 miljard niet heeft afgewogen tegen alternatieve bestedingen – ook niet voor het Noorden. Volgens het toetsingskader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zou dit wel dienen te gebeuren. Naar de opvatting van de TCI heeft de toezegging van het budget voor dit project te vroeg plaatsgevonden en heeft deze toezegging een afweging in een breder verband in de weg gestaan. Het had – gelet op het feit dat het hier gaat om een miljardeninvestering – in de rede gelegen dat de Tweede Kamer ondanks het negatieve ICES-advies expliciet om instemming was gevraagd om door te gaan met de Zuiderzeelijn. Bij gebrek aan deze brede afweging rolt het project nu door alsof er sprake is van een investering waarvan de nut en noodzaak onomstreden is. Materieel heeft de Tweede Kamer geen gebruik gemaakt van haar budgetrecht en loopt zij, net als bij de Betuwe-route, achter de feiten aan.

4.3.2 Structuurvisie

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in haar hoofdrapport uitgesproken dat een groot infrastructuurproject zijn legitimiteit moet vinden in een integrale structuurvisie. Deze moet onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM worden opgesteld en de Tweede Kamer moet ermee instemmen. De bedoeling van de structuurvisie is om de strategische betekenis van een project te onderzoeken en houvast te bieden om een politieke uitspraak te doen over het maatschappelijk rendement (nut en noodzaak). Daartoe moet het project in zijn volle omvang worden benaderd: in een regionaal ontwerp moeten niet alleen de infrastructuur zelf, maar ook de afgeleide ruimtelijke en economische ontwikkelingskansen voor het voetlicht worden gebracht. Het gaat om een gebiedsgerichte ontwikkeling. Pas dan is een grondig onderbouwde standpuntbepaling over het project mogelijk.

De «Verkenningen» die tot nu toe voor de Zuiderzeelijn zijn uitgevoerd, gaan niet of nauwelijks in op deze integrale vraagstukken. Het Masterplan dat de vier betrokken provincies willen maken, komt te laat om de projectuitwerking erop aan te passen. De Rijksbouwmeester heeft in 2004 geadviseerd om een gezamenlijk gedragen «Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Zuiderzeelijn» op te stellen. Zo'n document ligt in zijn bedoelingen dicht bij de structuurvisie die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het oog heeft, hoewel het in die vorm geen wettelijke basis heeft en de Tweede Kamer er dus geen formele positie in heeft. Zolang de herziene Wet op de ruimtelijke ordening niet van kracht is, acht de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten het noodzakelijk dat bij een verdere uitwerking tenminste wordt uitgegaan van de totstandkoming van deel 1 van de PKB dan wel een structuurvisie (Wro – nieuwe stijl). Tevens moet de Zuiderzeelijn de status van «Project van Nationaal Belang» krijgen. Daarmee valt het volgens het toetsingskader automatisch onder de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer.

Uit bovengenoemd visiedocument moet blijken in hoeverre de Zuiderzeelijn daadwerkelijk een hefboom zal zijn voor de gestelde ruimtelijk en economische ontwikkelingen in het noorden van het land. Aangetoond zal moeten worden dat de kansen sterk samenhangen met het te kiezen vervoerssysteem. Dat betekent dat er dan niet alleen is nagedacht over de lijn, maar vooral wat deze lijn aan meerwaarde kan gaan opleveren. Alleen die meerwaarde rechtvaardigt de aanleg van de Zuiderzeelijn.

De structuurvisie is ook nodig om een hernieuwde rationalisatie in het besluitvormingsproces te brengen. Het document mag niet naar een Zuiderzeelijn toe redeneren, maar moet zich uitspreken over de vraag hoe het Rijk het beste kan investeren in de Nederlandse economie, waaronder die van het Noorden. Het mag niet bij voorbaat worden uitgesloten dat die analyse uitwijst dat een andere aanwending van de middelen meer oplevert.

4.3.3 Conclusie

Uit de in opdracht van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten opgestelde reconstructie Zuiderzeelijn komt een beeld naar voren dat sterke gelijkenissen vertoont met het proces dat tot de Betuweroute leidde: agendering die meer het resultaat is van een sterke bestuurlijke lobby dan het resultaat van een overtuigende discussie over nut en noodzaak. Hierdoor is er een te vroeg commitment ontstaan.

Het Langman-akkoord was bedoeld om een impuls te geven aan de achterblijvende noordelijke economie. Inmiddels is uit de beschikbare onderzoeksgegevens duidelijk geworden dat het rendement van de Zuiderzeelijn in dit opzicht mager is: de verwachte vervoersaantallen zijn relatief gering en de impuls op de regionale economie is beperkt (en voor sommige noordelijke regio's zelfs negatief). Voor Nederland als geheel is er geen werkgelegenheidseffect. De banengroei in een deel van het noorden bij de komst van de Zuiderzeelijn gaat vooral ten koste van andere regio's. Daarmee vertoont het project overeenkomsten met de vroegere spreidingsfilosofie, waarbij regio's vooral door herverdeling van welvaart worden gestimuleerd.

De oplossing lijkt zijn probleem kwijt te zijn. Daaruit is tot op heden niet de conclusie getrokken dat de gekozen oplossing een herbezinning vergt. Onverstoorbaar gaat het project verder, op zoek naar nieuwe motieven, leunend op oude afspraken, maar verstoken van een nuchtere ratio.

De Tweede Kamer kan volgens het toetsingskader pas besluiten over de uitwerking van de vier alternatieven, als er een integrale, ruimtelijke structuurvisie ligt. Dan is ook het moment om afspraken te maken met private consortia over een prijsvraag of andere vormen van publiek-private samenwerking.

Het antwoord op de beide in de inleiding opgeworpen vragen luidt dus: Het is thans niet het moment om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de Zuiderzeelijn in een trajectnota, omdat er nog te veel vragen liggen over nut en noodzaak van het project en er te weinig zicht is op de ruimtelijke en economische meerwaarde van het project. De Tweede Kamer beschikt daarmee niet over de relevante informatie die noodzakelijk is om een positief besluit te nemen.

Thans rest nog de vraag of de Zuiderzeelijn, gegeven het beschikbare onderzoeksmateriaal en het ICES-advies uit 2002, veelbelovend genoeg is om een voorbereidingsbudget ter beschikking te stellen voor de uitwerking in een structuurvisie (of, in de vigerende Wet op de Ruimtelijke Ordening, een PKB), waarna een definitief go/no go-besluit kan worden genomen over de uitwerkingsfase en het aangaan van samenwerking met private partijen. Als dat antwoord positief is, moet de Zuiderzeelijn de status van «groot project» krijgen, zodat de informatievoorziening aan de

Tweede Kamer volgens het nieuwe protocol Procedure- en Informatie-
regeling Grote Projecten wordt ingericht.

BIJLAGEN

ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond-ANWB (origineel: Algemene Nederlandse Wielrijdersbond)
BAFO	Best and final offer
BCI	Buck Consultants International
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COROP	Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeks- programma
CPB	Centraal Planbureau
D66	Democraten '66
DBFMO	Design-Build-Finance-Maintain-Operate
DG	Directoraat-Generaal/Directeur-Generaal
EC	European Co-operation (CPB-scenario)
ESB	Economisch-Statistische Berichten
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
HSL	Hogesnelheidslijn
HZL	Hanzelijn
IC	Intercity
ICE	Intercity Express (Duitse hogesnelheidstrein)
ICES	Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking
ICRE	Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
KBA	Kosten-batenanalyse
KKBA	Kengetallen Kosten-batenanalyse
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
LMS	Landelijk Model Systeem
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (nu Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit)
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MER	Milieu-effectrapportage
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MKBA	Maatschappelijke Kosten-batenanalyse
MVP	Magnetbahnsysteme Versuchs- und Planungsgesell- schaft
MZB	Magneetweefbaan
MZM	Magneetweefbaan Metro-variant
NCW	Netto Contante Waarde (methode)
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NVVP	Nationaal Verkeer- en Vervoersplan
NYFER	Nyenrode Forum for Economic Research
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (nu OEI = Overzicht Effecten Infrastruc- tuur)
OV	Openbaar vervoer
PKB	Planologische Kernbeslissing
PPS	Publiek-Private Samenwerking

PSC	Publieke Sector Comparator
PvdA	Partij van de Arbeid
RAEM	Ruimtelijk Algemeen Evenwichtsmodel
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
ROVER	Reizigersorganisatie Openbaar Vervoer
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RPC	Rijksplanologische Commissie
RPF	Reformatoisch Politieke Federatie
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland (provincies Drenthe, Friesland en Groningen)
SNN+	Samenwerkingsverband Noord-Nederland plus (provincies Drenthe, Flevoland, Friesland en Groningen en de potentiële halteplaatsen)
SP	Socialistische Partij
SV-noord	Snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer (nu NVVP)
TCI	Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
TEN	Trans-Europese Netwerken
TGV	Train à Grande Vitesse (Franse hogesnelheidstrein)
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
V&W	Verkeer en Waterstaat
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening
ZZL	Zuiderzeelijn

Algemeen Overleg 26 juni 2001

Van Gijzel (PvdA): Waarom duurt het zo lang voordat er een besluit wordt genomen? Het Langman-akkoord dateert uit 1998, terwijl er in een motie uit 1996 al om een keuzenota is gevraagd. Er heeft een quickscan plaatsgevonden van de verschillende varianten. Hij zou graag zien dat de Kamer deze ontvangt ter voorbereiding op de besluitvorming eind van dit jaar en om inzicht te krijgen in het afwegingstraject dat tot nu toe heeft plaatsgevonden.

De heer Hofstra (VVD) spreekt zijn zorg uit over het tempo waarin het besluit wordt genomen. Er zijn in 1998 afspraken gemaakt met Noord-Nederland. Waarom wijkt de redactie in de brief van 23 maart af van die in april 1998? Hij hecht eraan dat de afspraken die toen zijn gemaakt, tot uitvoering worden gebracht. Het is prachtig dat er zoveel adviseurs en instanties bij het project betrokken zijn, maar politiek is geen wetenschap. Er dient op korte termijn een politiek besluit te komen waar het kabinet voor durft te staan, inclusief de financiële component.

Mevrouw Giskes (D66) pleit voor het doortrekken van de verbinding richting Duitsland. De Europese schaal is bij dit soort verbindingen belangrijk, of het nu goederenvervoer of HSL-personenvervoer betreft.

De heer Atsma (CDA) vindt het teleurstellend dat er na vier jaar nog geen enkele vordering is gemaakt. Het kabinet heeft in 1998 in het kader van het akkoord-Langman een inspanningsverplichting uitgesproken met als datum waarop met de aanleg begonnen zou moeten worden 1 januari 2010. Waar blijft de politieke moed van het kabinet? Het is belangrijk dat er op korte termijn volstreekte duidelijkheid komt over de Zuiderzeelijn. Voor zijn fractie gaat het dan alleen over het tracé langs de A6/A7, Amsterdam–Flevopolder–Heerenveen–Groningen. Een Hanzelijn-plus of andere varianten daarop vallen af. Hij vindt het absoluut noodzakelijk dat de lijn die wordt aangelegd, gebruikt zal worden door de mensen die in de regio wonen. Het is belangrijk dat de overheid investeert in goed openbaar vervoer. Hij heeft er geen moeite mee als de lijn na aanleg niet onmiddellijk rendeert.

De heer Van der Steenhoven (GroenLinks) vraagt zich af of er, de totale maatschappelijke behoefte in aanmerking genomen, niet meer prioriteiten gesteld dienen te worden bij de uitgaven voor de infrastructuur. Het doel dat gediend wordt met de aanleg van de Zuiderzeelijn wordt te weinig in de discussie betrokken. Als er f 15 miljard uitgegeven gaat worden om de problemen in het Noorden op te lossen, is de vraag aan de orde of dat geld niet op een andere manier is in te zetten voor dat doel. Die vraag moet onderdeel uitmaken van een kosten-batenanalyse. Hij is van mening dat ook alle andere mogelijkheden goed afgewogen moeten worden. Dat het allemaal zo lang duurt, is wellicht te wijten aan de discussie over de zweeftrein die de laatste jaren is opgekomen. Er moet voor het eind van het jaar maar liefst eerder een overzicht zijn van de voor- en nadelen, de kosten-batenanalyse en de milieueffecten van de verschillende alternatieven, zodat een verantwoorde keuze mogelijk wordt.

De heer Stellingwerf (ChristenUnie) merkt op dat zijn fractie de Zuiderzeelijn al lang in haar verkiezingsprogramma heeft staan. Dat het besluit

steeds weer wordt uitgesteld, geeft aan dat er sprake is van veel onzekerheid... Hij heeft niets tegen het bestuderen van informatie over allerlei varianten, waarin ook de zweeftreinvariant wordt meegenomen, maar hij heeft daar voornamelijk geen hoge verwachtingen van. Hij vraagt zich af of het nodig is dat half Nederland bij het overleg betrokken wordt. Hoopt de minister daarmee het draagvlak te vergroten? Of is dit juist een uiting van een vergroot draagvlak?

De heer Van den Berg (SGP) meldt dat zijn fractie graag nog enkele randvoorwaarden aan de minister wil meegeven. De intentie van de Zuiderzeespoorlijn is niet alleen het bieden van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden maar ook het vormen van een schakel in de achterlandverbindingen naar Noord- en Oost-Europa.

Algemeen Overleg van 27 februari 2002

De heer Hofstra (VVD) vindt het kabinetsbesluit inzake de Zuiderzeelijn een belangrijke stap op weg naar snel openbaar vervoer tussen het Midden en het Noorden van het land, op basis van de afspraken van april 1998. Zijn fractie wil ten minste een twee keer zo snelle verbinding als volgens de huidige dienstregeling van de NS, maar de investeringen en de exploitatie moeten wel verantwoord zijn. Zij ziet het bedrag van € 2,7 miljard dat de regering voor de Zuiderzeelijn wil reserveren, als de maximale rijksbijdrage hiervoor, inclusief de exploitatiecomponent voor het Rijk. De regering spreekt een voorkeur uit voor de snelste varianten die in de brief zijn aangegeven. De heer Hofstra stemt hiermee in, maar hij wil alle mogelijkheden openlaten en zo nodig alle varianten bekijken, opdat er zelfs nog op de Hanzelijn-plus (HZL-plus) kan worden teruggevallen, mochten onverhoopt de snellere varianten niet haalbaar blijken. Waarop zijn de bedragen gebaseerd die in de brief genoemd worden als bijdragen van de regio en van de private sector? Waarom betaalt het ROA hier niet aan mee? De heer Hofstra hekelt de opstelling van CDA-Kamerleden dat Noord-Nederland niet aan dit project zou moeten bijdragen, want de regio heeft zelf besloten om dit wel te doen om de realisering ervan te bespoedigen. Tenslotte vraagt de heer Hofstra de minister de planning van het project met een wat concreter tijdschema toe te lichten.

De heer Atsma (CDA) constateert dat de regering na de vragen die de Kamer in juni 2001 over de Zuiderzeelijn had gesteld, nog niet zoveel verder is gekomen. De financiering is onduidelijk, evenals de tracékeuze, omdat alle opties gehandhaafd worden. De CDA-fractie kiest nog steeds voor een magneetzweefbaan en zij vindt het bij deze variant, die een plus vormt op de snelle verbinding die de premier vier jaar geleden aan Noord-Nederland heeft toegezegd, reëel om het Noorden te laten meebetalen. Bij de terugvalopties van uitvoering van de Zuiderzeelijn als HSL of als intercity ziet zij daartoe echter geen enkele reden, evenmin als de interprovinciale statencommissie, die dit zeer recent nog bevestigd heeft. De Hanzelijn is voor de CDA-fractie niet meer in beeld. En waarom wordt er geen bijdrage gevraagd van de andere regio's die belang hebben bij de Zuiderzeelijn? Ook de heer Atsma vraagt om meer duidelijkheid omtrent het tijdschema voor het hele project en vooral om een tijdstip waarop het Noorden zekerheid kan worden geboden.

De heer Van der Steenhoven (GroenLinks) vindt dat de vraag wat nu precies het probleem van het Noorden is en of de Zuiderzeelijn een oplossing daarvoor is, nog steeds niet beantwoord is. Al het onderzoek dat tot nu toe verricht is, wijst uit dat de Zuiderzeelijn zeer weinig

arbeidsplaatsen zal opleveren, terwijl het voor een deel nog om een verschuiving van arbeidsplaatsen gaat. Bij uitvoering als magneet-zweefbaan zullen de kosten mogelijk f 1,7 miljoen per arbeidsplaats bedragen. GroenLinks vindt dit net als de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat geen verstandige keuze. Zij pleiten voor een zelfstandige ontwikkeling van het Noorden, dus los van de Randstad. De heer Van der Steenhoven vindt een betere verbinding met het Noorden prima, maar alleen op basis van een verantwoorde visie op economie en milieu. GroenLinks vraagt de minister dan ook, de varianten Hanzelijn-plus en intercity uit te werken. Het CPB raadt het in zijn rapport vanwege de wegzuigeffecten af de Hanzelijn en de Zuiderzeelijn beide aan te leggen. Wat vindt de minister van deze kritische analyse? Bovendien kunnen er net als bij de HSL nog inpassingskosten nodig zijn, waarvoor uiteindelijk toch de overheid zal worden aangesproken, dus hoe reëel is de maximale rijksbijdrage?

Mevrouw Giskes (D66) vindt de Zuiderzeelijn belangrijk om het Noorden met een snelle verbinding te kunnen laten profiteren van ontwikkelingen elders in het land en om uitwisseling van activiteiten tussen het Noorden en de Randstad makkelijker te maken. Zij is dan ook blij met het kabinetsbesluit en zij is het ermee eens om niet nu al een bepaalde variant te kiezen, maar een keuze te maken na afweging van de kosten en baten van de verschillende alternatieven. Zij hoopt dat de vragen daaromtrent in de loop van het proces afdoende beantwoord zullen worden. Haar fractie vindt het, gelet op het doel, een verantwoorde investering, ook al zullen de maatschappelijke baten hoogstwaarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten; zij ziet het kabinetsbesluit als een strategische keuze. Hoe is het bedrag van de maximale rijksbijdrage van € 2,7 miljard tot stand gekomen? Waarop is de veronderstelling gebaseerd dat dit een verantwoorde investering is? In hoeverre is het bedrijfsleven bereid om een deel van de kosten van een magneet-zweefbaan voor zijn rekening te nemen? Mevrouw Giskes acht de mogelijkheid van een rendabele exploitatie, gelet op de te verwachten aantallen reizigers, dubieus. Wat vindt zij van de suggestie van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad om eerst een verbinding tussen Leiden of Schiphol en Almere te onderzoeken? Gelet op de groeitaak van Almere ziet mevrouw Giskes in ieder geval een aanleiding om deze verbinding bij de Zuiderzeelijn te betrekken.

De heer Stellingwerf (ChristenUnie) vraagt zich af of dit wel een reële keuze is voor de verbinding tussen een relatief dichtbevolkt gebied en een dunbevolkt gebied. En ten slotte vindt hij de uitzonderlijk hoge maatschappelijke kosten van deze techniek belangrijk. Aan de ene kant is de heer Stellingwerf blij dat de regering met het beschikbaar stellen van maximaal f 6 miljard aangeeft dat zij de Zuiderzeelijn wil realiseren, aan de andere kant betreurt hij het dat de eenheid van het hoofdrailnet en de primaire verantwoordelijkheid van de rijksoverheid op dit vlak op de achtergrond dreigt te geraken. Is de minister bereid, de intercityvariant alsnog bij de prijsvraag te betrekken? Deze past in het streven naar een intercitynet waarop snelheden van 200 tot 240 km/h mogelijk zijn, en bovendien zou deze variant goedkoper zijn. Al met al ziet zijn fractie het meest in de HSL-variant en de IC-uitvoering.

De heer Dijsselbloem (PvdA) is blij met het kabinetsbesluit, omdat hiermee voldaan wordt aan de afspraken naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Langman en uit het Regeerakkoord om een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden tot stand te brengen en daartoe vóór 2010 de schop de grond in te laten gaan. Het kabinet kiest

voor het Zuiderzeelijntracé, met vier varianten. De fractie van de PvdA is het met deze keuze eens, zij steunt de in de brief genoemde doelstellingen en zij stemt in met de prijsvraagmethode. Ook gaat zij ermee akkoord dat de aanbestedingsprocedure beperkt wordt tot de varianten magneet-zweefbaan en HSL, omdat zij niet verwacht dat het bedrijfsleven geïnteresseerd zal zijn in de andere twee. Het aanbestedingsmodel kent verschillende «go/no go-momenten». Kan de minister bevestigen dat deze alleen betrekking hebben op de parallelle procedure en de private betrokkenheid en dus niet op de Zuiderzeelijn zelf? Voor het eerste beslismoment, 1 juli a.s., gelden vijf harde voorwaarden, waarbij voor de overeenkomst tussen regio en Rijk vooral de financiële bijdrage van de regio belangrijk is.

Reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat minister Netelenbos bevestigt dat het kabinet met dit besluit de afspraken naar aanleiding van het rapport van de commissie Langman nakomt en dat overeenkomstig de toezegging van de minister-president vóór 2010 de schop de grond in zal gaan.

Algemeen Overleg van 12 september 2002

De heer Hofstra (VVD) acht het verheugend dat het beleid ten aanzien van de Zuiderzeelijn, een snelle verbinding met Noord-Nederland, wordt voortgezet. Het is in dit verband te betreuren dat er vertraging is opgetreden. Het is van belang dat het beschikbaar gestelde budget van € 2,73 miljard niet wordt overschreden, ook niet door eventueel voorkomende exploitatieverliezen. Hoewel op dit punt door de vorige minister toezeggingen zijn gedaan, komt het onderwerp in de samenwerkingsovereenkomst niet aan de orde. Het moet duidelijk zijn dat de toekomstige exploitanten verantwoordelijk zijn voor redelijke kaartjesprijzen en een goede benutting van de lijn. De houding van Almere is begrijpelijk maar leidt tot vertraging. Bovendien laat de instemming van Almere onverlet dat ook Noord-Holland en het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) niet meebetalen. Kan de minister hierop reageren? De VVD-fractie hecht eraan, dit project op korte termijn als groot project aan te melden.

De heer Rehwinkel (PvdA) acht het verheugend dat het paarse besluit ten aanzien van de Zuiderzeelijn door de nieuwe minister uitdrukkelijk wordt bevestigd. Noord-Holland, Amsterdam en de Haarlemmermeer zijn niet bij de samenwerkingsovereenkomst betrokken. Wat heeft de minister sinds zijn aantreden ondernomen om de drie betrokken besturen tot een financiële bijdrage te verleiden?

De heer Alblas (LPF) acht het goed dat door de treinverbinding tussen Lelystad en Groningen het hiaat in het spoorwegennet wordt gedicht, zeker als het vervoer over deze lijn een hoge snelheid kan bereiken. Het is twijfelachtig of in dit verband gedacht moet worden aan een zweeftrein omdat de techniek op dat punt nieuw en niet volledig beproefd is. Het is verheugend dat de minister in zijn laatste brief nadrukkelijk heeft bevestigd dat het bedrag van € 2,73 miljard de maximale rijksbijdrage vormt. Uit dit oogpunt zal de cryptische tekst in de artikelen 14 en 15 van de concept-samenwerkingsovereenkomst herzien moeten worden.

De heer Van Haersma Buma (CDA) stelt dat een snelle verbinding naar het Noorden van het land van groot belang is, niet alleen uit het oogpunt van vervoersstromen maar ook vanwege de economische ontwikkeling van het Noorden. Om die reden is het voor de CDA-fractie van groot belang om het project niet alleen op de agenda te hebben, maar uiteindelijk ook

definitief op de kaart te zetten. Kan de minister aangeven waarom de voorziene ondertekening van de conceptovereenkomst in een laat stadium is uitgesteld? Welke gevolgen heeft het uitstel voor het tijdspad? Noord-Holland en het ROA behoren niet tot de projectdragers. Wat zijn de consequenties als zij besluiten om er in het geheel niet aan mee te werken? De desbetreffende regio's profiteren namelijk wel van de voorgenomen vervoersverbinding. Kan de minister aangeven in welk stadium zich de gesprekken bevinden met een consortium dat eventueel een zweefbaan kan aanleggen?

De heer Van der Ham (D66) acht het tot stand brengen van een vervoers-traject naar het Noorden van groot belang al zijn de gedachten over de best mogelijke oplossing, via een magneetzweefbaan of bestaand traject, daarvoor nog niet vastomlijnd. Over de vormgeving zal in overleg met de regio's besloten moeten worden. De financiële aspecten van het project werpen vragen op. Artikel 15 van de concept-samenwerkingsovereenkomst betreft afwijkingen die door de regio's of de rijksoverheid worden gedaan. Welke afwijkingen voorziet de minister op dit moment? Een ander financieel punt betreft de bijdrage die de regio's terecht moeten leveren aan het project. Die bijdrage is voor een deel afkomstig uit de opbrengsten van privatisering van elektriciteitsbedrijven. De minister van Economische Zaken heeft evenwel aangekondigd privatisering van energiebedrijven te bevriezen. Hoe verhoudt dit voornemen zich tot de financiële positie van regio's uit het oogpunt van meebetaling aan het project?

De heer Duyvendak (GroenLinks) is voorstander van een snellere vervoersverbinding naar het Noorden maar hecht daarbij aan een grondige kosten- en batenanalyse van de mogelijke vervoersmiddelen. Uitgaande van de momenteel beschikbare informatie dient de voorkeur uit te gaan naar de Hanzelijn-plus of de Zuiderzeelijn-Intercity in plaats van naar een HSL- of magneetzweeftreinverbinding, mede vanwege de grote milieugevolgen van de laatstgenoemde varianten. De afspraken in het regeerakkoord lijken niet te zijn verwerkt in de concept-samenwerkingsovereenkomst. Eventuele overschrijdingen zijn bijvoorbeeld verbonden aan de post Onvoorzien; de vraag is evenwel op welke wijze overschrijdingen worden opgevangen als deze post ontoereikend is. In de overeenkomst wordt daarvoor geen oplossing geboden. Voor wiens rekening komen dergelijke overschrijdingen? Waarom heeft de minister niet in de tekst laten opnemen dat overschrijdingen van het bedrag van € 2,73 miljard niet voor rekening komen van het Rijk? De Kamer en het kabinet hebben na ondertekening van de overeenkomst slechts vier weken de tijd om daarmee in te stemmen. Het lijkt onmogelijk om de stukken in die korte periode grondig te bestuderen. Kan de minister aan de ondertekening het voorbehoud van instemming door de Kamer verbinden? Uit de tekst blijkt niet dat voor deze lijn, anders dan voor andere spoorlijnen in Nederland, concessievergoeding gevraagd wordt door het Rijk. Waarom is er ook in deze beginfase geen sprake van een tariefrestringie? De gemeente Almere schijnt een projectgroep te hebben gestart die gedurende een jaar met de materie aan de gang gaat alvorens onderhandelingen met het Rijk af te ronden. Kan de minister bevestigen dat deze informatie correct is? De aandelen van Nuon en Essent zijn minder waard dan het bedrag van € 1 miljard, de bijdrage van het Noorden aan het project. Is de minister het eens met deze inschatting?

Algemeen Overleg van 23 juni 2004 (eerste termijn)

De heer Hofstra (VVD) noemt het project Zuiderzeelijn een bestuurlijk monstrum, een project dat zo stroperig verloopt dat er zeven jaar na het principebesluit alleen nog maar papier geproduceerd is. De voorbereidingsfase loopt nog tot 2009; hoeveel geld is daar nog voor beschikbaar? Kan het niet wat sneller en efficiënter? De VVD-fractie wil uiterlijk in januari 2006 een besluit en zij wil daarom de problemen rondom Almere loskoppelen van de Zuiderzeelijn, plus een herpositionering van de varianten. De heer Hofstra stelt dat drie opeenvolgende kabinetten niet in staat of bereid waren verstandige besluiten over de ontsluiting van Almere te nemen. Hij vindt dat de A6 moet worden doorgetrokken tot Holendrecht en dat er een verbinding met de locatie IJmeer moet komen voor auto en openbaar vervoer, in welke vorm dan ook.

Een van de twee hoofdvarianten is de zweef trein. De heer Hofstra ziet hier in technische zin wel iets in, maar deze variant acht hij niet erg kansrijk zonder Europese inbedding, als onderdeel van een Europees netwerk dat tussen trein en vliegtuig gesitueerd kan worden. De hogesnelheidslijn past wel goed in het Europese verband, maar dan zou die naar zijn mening op z'n minst naar Hamburg moeten worden doorgetrokken. Gelet op de grote moeite die het kost om de HSL-Zuid en de HSL-Oost te ontwikkelen, vraagt hij zich af of ook dit wel een kansrijke variant is, maar hij zou dit net als bij de zweef trein door de markt willen laten bepalen. Een van de twee terugvalopties is een nieuwe intercitylijn door Friesland. Deze heeft volgens de heer Hofstra geen enkele zin als het om een trein gaat die minder snel rijdt dan 200 km/uur, een «elektrische boemel». Het voordeel van de andere optie, de Hanzelijn-plus, is dat de Hanzelijn al aangelegd wordt en dat de treinen die met een snelheid van 200 km/uur Breda, Rotterdam en Amsterdam aandoen, met een aantal technische voorzieningen prima zouden kunnen doorrijden naar Almere, Zwolle, Groningen en Leeuwarden, en zelfs over bestaand spoor naar Duitsland. De Hanzelijn-plus zou hij dan ook niet meer als terugvaloptie willen zien, maar als een optie die op korte termijn samen met de twee hoofdvarianten als min of meer gelijkwaardige varianten in procedure zou moeten worden gebracht, met een aanbesteding die los staat van het hoofdrailnet. Als er vóór 1 januari nog geen keuze gemaakt is, gaat de VVD-fractie ervan uit dat er dan impliciet besloten is om de Hanzelijn-plus te realiseren. De heer Hofstra maakt zich zorgen over de stroperigheid van dit project en hij verwijt de minister dat zij er de laatste tijd weinig aan heeft gedaan, zeker in vergelijking met de activiteit die de andere bestuurlijke partners getoond hebben. Hij is bang dat het Noorden over tien jaar alleen een stapel mooie rapporten heeft.

Mevrouw Dijkstra (PvdA) neemt als leidraad voor dit overleg dat er in het Langman-akkoord is vastgelegd dat er een snelle verbinding met het Noorden zal worden gerealiseerd, maar zij wijst erop dat er inmiddels ervaring is opgedaan met kostenoverschrijdingen bij grote projecten en dat er enig gedoe is geweest rondom een rapport van het CPB over de resultaten van het onderzoek van enkele instituten naar de rentabiliteit van de Zuiderzeelijn. Zij betreurt het dat de regering dit rapport indertijd niet aan de Kamer heeft toegestuurd. Waarom heeft zij dit niet gedaan? Hoe oordeelt het kabinet nu werkelijk over de gegevens uit dit rapport? Waarom heeft het zich gebaseerd op de resultaten van de studie van het NEI, getoetst door het CPB? De samenwerkingsovereenkomst met de regio kent maar liefst vijf go/no go-momenten, terwijl de Kamer maar bij drie van die momenten betrokken wordt. Waarom is deze procedure gekozen? En wat is nu precies de formele rol van de Tweede Kamer? Die

wordt in de samenwerkingsovereenkomst niet genoemd, terwijl er wel bij elke stap wordt vermeld dat er pas sprake is van instemming van de regio's als de staten en de raden akkoord zijn gegaan. Mevrouw Dijkma vergelijkt het project Zuiderzeelijn met een kaartenhuis. Zo is volgens de samenwerkingsovereenkomst de bijdrage van de regio's sterk afhankelijk van de opbrengst van de aandelen in Nuon en Essent. Waarom wordt die opbrengst niet voorafgaande aan de prijsvraag bekendgemaakt? Er zal toch een groot probleem ontstaan als de regio's hun bijdrage niet waar kunnen maken? Verder vraagt mevrouw Dijkma zich net als de heer Hofstra af waarom de minister niet ook de intercityvariant en de Hanzelijn-plus bij de prijsvraag betreft. Zij denkt dat daarmee voor alle betrokkenen een eerlijke afweging mogelijk zou worden, omdat dan duidelijk is in hoeverre marktpartijen in de verschillende opties geïnteresseerd zijn. Zij vindt het overigens bijzonder risicovol om nu plotseling ook de IJmeervariant in de procedure op te nemen, omdat de minister zelf al aangeeft dat het resultaat van de toetsing daarvan aan de Vogelrichtlijn nog onzeker is. Als dit anders afloopt dan alle betrokkenen hopen, ontstaan er misschien ook problemen voor de rest van de lijn. Dat zou mevrouw Dijkma in ieder geval willen voorkomen, want zij is het met de heer Hofstra eens dat men in het Noorden zo langzamerhand moet weten waar men aan toe is. Ook zij zou de bereikbaarheid van Almere dus als een apart op te lossen probleem willen zien.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst zal er een projectorganisatie Zuiderzeelijn worden opgericht. Waarom heeft de minister niet gekozen voor een uitvoeringsorganisatie van het Rijk? Verder is de Planologische Kernbeslissing (PKB) niet meer in het geheel opgenomen; de minister spreekt vooruitlopend op een aanpassing van de Wet op de ruimtelijke ordening wel van een masterplan. Wat is dit precies? Welke rol speelt de Tweede Kamer hierbij? Is er inspraak van de bevolking bij mogelijk? De samenwerkingsovereenkomst bevat ook een opting out-clausule; die heeft Almere erin laten opnemen. Betekent dit dat deze gemeente zo maar uit het project zou kunnen stappen en haar financiële aandeel zou kunnen terugtrekken? En wat is het afwegingskader bij de risico's die redelijkerwijze niet door de concessiehouder kunnen worden gedragen, zodat de overheid deze voor haar rekening moet nemen? Er is bij het hele project steeds uitgegaan van een bijdrage van de Europese Unie en van een bijdrage uit de opbrengst van de exploitatie. De minister geeft in haar brief aan dat zij eigenlijk niet meer op deze bijdragen rekt. Wat betekent dit voor haar financiële armslag? Verder staat er in de brief dat er op grond van de ervaring met de Betuwelijn en de HSL-Zuid rekening gehouden wordt met een marge van 27 procent voor overschrijdingen van de kosten, terwijl de overschrijding bij dit soort projecten volgens Deens onderzoek gemiddeld 34 procent is. Waarom denkt de minister met een geringere marge te kunnen volstaan? En is deze al in het totaalbedrag inbegrepen?

Mevrouw Dijkma ziet artikel 24 van de samenwerkingsovereenkomst als een open-einde-paragraaf waarmee onvoorziene omstandigheden steeds tot een verandering in de overeenkomst kunnen leiden. Hoe is dit nu precies geregeld? Tenslotte vraagt zij zich af hoeveel men straks voor een kaartje voor een supersnelle verbinding met het Noorden zal moeten betalen. Zij vreest voor een nieuwe discussie over een «bontjassentrein», als de exploitatie niet in handen van de overheid is.

Mevrouw Gerkens (SP) wijst erop dat van de dagelijkse zeventuizend reizen tussen het Noorden en de Randstad 46 procent per trein wordt gemaakt, een zeer hoog percentage. Denkt de minister dat dit percentage nog hoger zal kunnen worden en zal die meeropbrengst voldoende zijn

om de hoge investeringen in de Zuiderzeelijn te rechtvaardigen? De NS twijfelt hier ernstig aan, dus waarop is het vertrouwen van de minister gebaseerd? En zal het bij de groei gaan om automobilisten die voortaan de trein nemen of zal er sprake zijn van extra mobiliteit? De bevindingen van het CPB stemmen mevrouw Gerkens zeer somber; zij vindt de kosten van € 2,4 miljoen per nieuwe baan erg hoog. De Volkskrant heeft uitgerekend dat een noorderling voor dit bedrag bijna drie eeuwen bijstand kan ontvangen. Studenten Bouwkunde wordt voorgehouden, de kosten zo laag mogelijk te ramen en de inkomsten zo gunstig mogelijk voor te stellen. Kostenoverschrijdingen liggen dus in het verschiet, terwijl de regio geen geld heeft om voor die extra kosten garant te staan en het Rijk ze ook niet zal betalen. Bovendien bleek het gat in de begroting onlangs nog tot een miljard te zijn gegroeid, terwijl de zweeftrein in Shanghai inmiddels al is stilgezet. Geldverkwisting aan prestige-objecten vindt mevrouw Gerkens niet meer van deze tijd.

De SP is al enige tijd geleden tot de slotsom gekomen dat de plannen voor een zweeftrein verlaten zouden moeten worden en dat het Noorden zelf zou moeten kiezen tussen Hanzelijn-plus en intercityverbinding, waarbij zij zelf neigt naar een voorkeur voor de Hanzelijn-plus, vooral gelet op het percentage reizigers dat nu al van de trein gebruik maakt. Mevrouw Gerkens pleit ervoor, deze twee opties bij de prijsvraag te betrekken, ook om vertraging te voorkomen als de zweeftrein en de HSL niet goed haalbaar blijken te zijn. Zij is blij dat de minister al meermalen heeft beloofd, dat zij niet meer dan € 2,73 miljard voor dit project zal uittrekken en dat er in ieder geval een betere verbinding zal komen. Zij is er een voorstander van om snel een snelle verbinding met het Noorden te realiseren, maar daarbij de voorzichtigheid niet uit het oog te verliezen om een verstandige beslissing te kunnen nemen.

De heer Van Hijum (CDA) heeft met instemming geconstateerd dat het kabinet zich houdt aan de afspraken uit het Langman-akkoord over een betere verbinding van het Noorden met Almere en de Randstad en dat het bereid is, de volgende stappen in dit proces te zetten volgens de afgesproken procedure. Hij is het met mevrouw Dijkse eens dat de Kamer nadrukkelijk bij het hele proces betrokken moet blijven en dat het duidelijk moet zijn, welke momenten er ook voor de Kamer zijn om te beslissen over go/no go. De brief van de minister is naar zijn mening nog niet duidelijk genoeg. Verder wil hij de in november te verwachten adviezen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) bij dit project kunnen betrekken. Is de minister bereid, de procedure aan te passen als dit op grond van die adviezen nodig wordt geacht? De heer Van Hijum stelt voor, bij de vaststelling van het programma van eisen in januari 2005 ook heel duidelijke afspraken te maken over de procedure, over de momenten waarop het proces kan worden stopgezet, en over de rol van de Kamer. Hij is het met de heer Hofstra eens dat vertraging zoveel mogelijk moet worden voorkomen, maar hij gaat ervan uit dat de Kamer toch in ieder geval zal willen leren van de gang van zaken bij de Betuwe-lijn en de HSL. Het eerste go/no go-moment is eigenlijk het vaststellen van de samenwerkingsovereenkomst. Er staat in de brief van 22 juni 2004 dat het kabinet onlangs heeft ingestemd met de concept-samenwerkingsovereenkomst. Kunnen hier nog veranderingen in worden aangebracht naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de Kamer? Of zal de overeenkomst juridisch bindend zijn zodra de betrokken gemeenten en provincies ermee hebben ingestemd? En hoe staat het met de ontbindende voorwaarden waarop zij zich kunnen beroepen? Zal het referendum over de Zuiderzeelijn dat in september in Friesland zal worden gehouden, nog invloed hebben op het hele proces? Is de minister

het ermee eens dat de risico-opslag van 26 tot 27 procent moet worden afgetrokken van het totale budget om het reëel beschikbare bedrag te verkrijgen, zodat het eigenlijk maar € 2 miljard in plaats van € 2,7 miljard bedraagt? En worden de kosten van de prijsvraag ook ten laste van het budget gebracht?

De heer Van Hijum gaat ervan uit dat het voorstel van het kabinet inhoudt dat er een prijsvraag wordt georganiseerd om de haalbaarheid van private uitvoering van de twee varianten te toetsen en dat het kabinet tegelijkertijd de alternatieven Hanzelijn-plus en intercityverbinding uitwerkt. Hij is een groot voorstander hiervan, omdat op deze manier tijdverlies kan worden voorkomen, mocht de prijsvraag niet tot een afdoende oplossing leiden.

In reactie op vragen van mevrouw Gerkens geeft de heer Van Hijum aan dat hij het investeren van de genoemde bedragen in een snelle verbinding met het Noorden alleszins verantwoord vindt, omdat daarmee een blijvende versterking van de economische structuur van dat gebied kan worden bewerkstelligd.

De tracé/MER-procedure voor de vier varianten zal tegelijkertijd met de prijsvraag van start gaan. Zal deze procedure niet vertraagd worden zolang er nog geen duidelijkheid is over de vorm en de inpassing van de varianten? En zullen private partijen wel bereid zijn om in een heel vroeg stadium daarin inzicht te verschaffen? Is deze aanbestedingsprocedure getoetst door de Europese Commissie?

Tenslotte sluit de heer Van Hijum zich aan bij de vragen van de heer Hofstra over de aansluiting op de spoorverbindingen met bijvoorbeeld Hamburg en geeft hij te kennen dat zijn fractie de Zuiderzeelijn graag zou aanmelden als groot project, om de Kamer te verzekeren van goede informatie.

De heer Duyvendak (GroenLinks) zou het op prijs stellen als de minister ruiterlijk erkende dat het volstrekt verkeerd was om het CPB-rapport niet aan de Kamer toe te zenden. Hij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat men het op het ministerie vanwege het verschil van de uitkomsten in dit rapport met die in andere rapporten wel handig vond om het niet naar de Kamer te sturen, om lastige discussies te voorkomen. Hij vindt dat de Kamer zelf moet kunnen beoordelen of een rapport relevante informatie bevat.

De fractie van GroenLinks heeft de stellige indruk dat Kamer en regering met de voorgestelde procedure opnieuw in een fuik terecht dreigen te komen en dat er een megaproject van start zal gaan zonder heldere beslismomenten en zonder duidelijke criteria voor beslissingen over al dan niet verder gaan met het project. De heer Duyvendak is het ook met anderen eens dat de positie van de Kamer niet duidelijk is. Hij vindt dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten terecht constateert dat er nog geen besluit van de Tweede Kamer over de Zuiderzeelijn is en dat ook uit het verloop van dit overleg blijkt dat er verwarring over bestaat. Hij pleit voor een echt go/no go-moment eind 2005, begin 2006, waarbij de Kamer nog volkomen vrij zou moeten kunnen oordelen over het project. Dan zou zij ook een toetsingskader moeten vastleggen. De heer Duyvendak wil op dat moment bovendien nog terug kunnen komen op de samenwerkings-overeenkomst, omdat hij het verkeerd zou vinden om nu impliciet akkoord te gaan met de zeer gedetailleerde zaken die daarin worden vastgelegd, terwijl de Kamer de overeenkomst pas een dag in haar bezit heeft.

Mede gelet op het rapport van het CPB komt de heer Duyvendak tot de slotsom dat verkeerskundige overwegingen niet het hoofdmotief voor aanleg van de Zuiderzeelijn vormen en dat het motief economische structuurversterking een soort geloofsartikel is geworden, terwijl het CPB

hier gehakt van maakt. Hij roept Kamer en regering op om op het geld te letten, omdat er toch al veel te weinig geld voor het spoor beschikbaar is. De enige variant waarvoor zijn fractie eventueel nog wel iets zou voelen, is de Hanzelijn-plus. Een eindoordeel wil zij pas eind 2005 geven, maar op dit moment vindt zij dat de andere mogelijkheden een veel te hoge investering vergen in verhouding tot het rendement ervan. Tenslotte wijst de heer Duyvendak in verband met de IJmeervariant op de keiharde beloftes aan de bevolking van Amsterdam bij het referendum over IJburg dat er nooit meer iets in het IJmeer zou worden aangelegd.

De heer Van der Ham (D66) vindt het positief dat er nu in tegenstelling tot bij de afgelopen begrotingsbehandeling hardop wordt getwijfeld over de Zuiderzeelijn. Zijn fractie is een groot voorstander van een snelle verbinding met het Noorden met een bijdrage aan de economische ontwikkeling van dat gebied, maar zij vindt dat het beschikbare geld zo effectief mogelijk besteed moet worden, waarbij er ook naar andere knelpunten in het gebied zelf moet worden gekeken. De heer Van der Ham vreest dat een magneetweefbaan veel te duur zal blijken te zijn, maar hij zou de HSL-variant echt goed onderzocht willen zien, net als de twee andere mogelijkheden, die ook hij niet alleen als terugvalopties beschouwt.

Verder heeft de heer Van der Ham net als de heer Duyvendak de indruk dat een project als dit al gauw een onomkeerbaar proces wordt. Er wordt wel gesproken van go/no go-momenten, maar meestal geeft de regering op een bepaald moment toch aan dat zij niet meer terug kan. Hij vindt het belangrijk dat de Kamer nu blijkt geeft van twijfel en hij hoopt dat zij ongeacht de druk van de voorstanders van een bepaalde variant zelf een verantwoorde beslissing zal nemen. Hij dringt erop aan, niet alleen af te gaan op het standpunt van de Commissarissen van de Koningin in de betrokken provincies, maar ook acht te slaan op de ontwikkelingen in de discussies in het Noorden.

Ook de heer Van der Ham zou het fraaier hebben gevonden als het rapport van het CPB indertijd aan de Kamer was toegezonden, maar hij wijst erop dat de resultaten ervan wel in de stukken verwerkt zijn. Mede door die gegevens is zijn fractie ook gaan twijfelen.

De heer Van As (LPF) stelt dat zijn fractie al vanaf haar intreden in de Kamer gepleit heeft voor een andere aanpak van grote infrastructurele projecten, ingegeven door de onbeheersbaarheid van Betuweroute en HSL. Op basis van de motie-Hermans is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ingesteld, die de Kamer gewaarschuwd heeft voor de besluitvormingsprocedure bij de Zuiderzeelijn, aangezien deze opmerkelijke overeenkomsten vertoont met die voor de Betuweroute en de HSL. De minister geeft in antwoord op vragen van de Kamer aan dat zij de conclusies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zal betrekken bij haar afwegingen over de Zuiderzeelijn. De heer Van As noemt dit een goede stap, maar hij vindt dat de besluitvormingsprocedure eigenlijk volledig zou moeten worden bevroren tot de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten rapport zal hebben uitgebracht. De minister geeft aan dat het kabinetsbesluit van april 2004 een herbevestiging vormt van dat van december 2001. De fractie van de LPF heeft grote moeite met beide besluiten, ook al is het eerste besluit mede door toedoen van een LPF-minister genomen, want zij meent dat er nooit een afdoende discussie over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn in de Kamer is gevoerd. De studie van het NEI en de audit van het CPB naar aanleiding daarvan zijn vernietigend voor dit project. Hoe oordeelt de minister over maatschappelijke verliezen van anderhalf miljard voor een

snelle intercity tot 3,4 miljard voor een magneetzwefbaan? Het CPB noemt de Zuiderzeelijn een slechte investering. De minister voert aan dat zo'n baan volgens de Rijksuniversiteit Groningen en NYFER maatschappelijk rendabel kan zijn, maar het CPB laat niets over van de rapporten van deze instituten, met name vanwege de onderzoeksmethode. Wat vindt zij van deze kritiek?

Er hebben twee overwegingen een rol gespeeld bij het besluit van het kabinet tot het zetten van een volgende stap in het project. De eerste is de bijdrage van de Zuiderzeelijn aan de bereikbaarheid en de ruimtelijk economische ontwikkeling van Noord-Nederland, maar volgens het CPB zijn er met name bij de ontwikkelingen op het gebied van woningbouw amper baten te verwachten. De tweede overweging is dat de lijn een structurerende werking zou kunnen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van de as Schiphol-Almere. Dit ontkent de fractie van de LPF niet, maar zij vindt dat er andere oplossingen denkbaar zijn, zoals een lightrailverbinding met alleen Flevoland, en dat deze overweging de aanleg van een Zuiderzeelijn niet rechtvaardigt. Zij noemt het een pluspunt dat de drie opties alle betrokken worden bij de prijsvraag. Haar uitgangspunt is dat de overheid geen investeringen moet doen waarvan de kosten fors hoger zijn dan de baten. De fractie heeft er waardering voor dat er voor de Kamer in het proces nog een aantal go/no go-momenten zal zijn.

Uit bijlage 6 blijkt dat bij de kosten van een HSL nog een bedrag van € 1,1 miljard en bij die van een magneetzwefbaan een bedrag van € 2,13 miljard niet gedekt is. De ervaring met de Betuweroute is dat private middelen zeer moeilijk concreet te maken zijn; kan de minister garanderen dat de rijksbijdrage hoe dan ook beperkt zal worden tot € 2,73 miljard?

Reactie van minister Peijs: De minister stelt voorop dat haar ministerie zeker niet koste wat kost een magneetzwefbaan wil realiseren, maar dat het zich van het begin af aan erop gericht heeft om alle mogelijkheden te onderzoeken. Verder zijn er echte go/no go-momenten ingebouwd, er is geen sprake van dat Kamer en regering op een gegeven moment niet meer terug zouden kunnen. De Zuiderzeelijn is gezien in samenhang met andere grote projecten in de Nota Ruimte. Het kabinet wil een volgende stap in dit project zetten, omdat er beloofd is de mogelijkheden van een snelle verbinding met het Noorden te onderzoeken, in verband met de bereikbaarheid en de ontwikkeling van dat gebied. De maatschappelijke baten kunnen dus niet alleen bepaald worden aan de hand van het aantal arbeidsplaatsen dat in rapporten wordt genoemd.

De opties zijn een hogesnelheidslijn en een magneetzwefbaan en er zijn twee terugvalopties, die overigens ook als zeer serieuze mogelijkheden moeten worden gezien. Ze kunnen alleen geen onderdeel van de prijsvraag vormen, want een intercity of een Hanzelijn-plus zouden tot het hoofdrailnet behoren, zodat deze lijnen aangelegd zouden worden door ProRail en geëxploiteerd zouden worden door de NS. Deze lijnen zijn in tegenstelling tot de HSL niet uit de concessie van de NS gehaald. De regering heeft tot een prijsvraag voor de eerste twee opties besloten omdat daarvan volgens de kritische rapporten van het CPB de hoogste baten te verwachten zijn. De prijsvraag zal duidelijkheid verschaffen, want daarbij geeft de regering aan tot welke bijdragen de rijksoverheid en de regio bereid zijn voor deze twee opties. Als Kamer en regering op basis van de uitkomst van de prijsvraag besluiten dat geen van beide uitgevoerd zou moeten worden, dan is dat in ieder geval nog vóór 2006 duidelijk en kan de volgende stap gezet worden. Dan zal er ook duidelijkheid zijn omtrent de ontwikkeling van Almere, die toch ook belangrijk is voor de rentabiliteit van de Zuiderzeelijn. Er dienen voor de prijsvraag wel zeer duidelijke afspraken met de andere overheden over hun wensen

gemaakt te worden; wie daarna nog veranderingen wenst, moet daar zelf voor betalen. Beheersing van de risico's krijgt buitengewoon veel aandacht. Daarbij maakt het ministerie gebruik van de ervaring met andere grote projecten en de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten kunnen erbij betrokken worden. Mede met het oog daarop zijn er vele momenten in het proces opgenomen waarop het project nog afgeblazen kan worden. Bovendien gaat de prijsvraag pas begin 2005 echt van start, terwijl het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in november aanstaande verwacht wordt. De minister zegt toe in de samenwerkingsovereenkomst het voorbehoud te zullen opnemen van wijzigingen die de Kamer naar aanleiding van de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten nodig acht. Het ministerie is er zeker niet op uit om de Kamer zand in de ogen te strooien omdat het per se weer een groot project zou willen. De minister trof bij haar aantreden een aantal afspraken en voorwaardelijke besluiten aan waarmee de Kamer had ingestemd. Er is in het MIT in drie opeenvolgende jaren een budget van € 2,73 miljard opgenomen voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden. Verder komt die voor in een hoofdlijnenakkoord en een strategisch akkoord, bij de totstandkoming waarvan toch ook de LPF betrokken is geweest. De minister gaat er dan ook van uit dat er overeenstemming op dit punt is en zij verzoekt de Kamer het op tijd duidelijk te maken als zij inmiddels van mening veranderd zou zijn, in ieder geval vóóordat het Rijk zijn handtekening onder allerlei overeenkomsten en contracten heeft gezet.

De minister is het zeker niet met de heer Hofstra eens dat de Zuiderzeelijn sinds 1997 nog geen stap dichterbij zou zijn gekomen. Er is al heel veel aan gedaan, maar er worden, gelet op de omvang van het project, ook heel zorgvuldige afwegingen gemaakt. De prijsvraag zal een plan voor een magneetweefbaan en HSL moeten opleveren en het ministerie heeft al verkennende studies uitgevoerd voor de vier alternatieven. Ook de samenwerking met de regio wordt al voorbereid, een samenwerking die in dit geval buitengewoon belangrijk is vanwege de noodzaak tot risicobeheersing. Het Rijk stelt immers € 2,73 miljard beschikbaar, geen cent meer. Met dit budget moeten ook de voorbereidingskosten betaald worden. Wel is het project een aantal maanden opgeschort om de Zuiderzeelijn te kunnen bestuderen in het bredere perspectief van de Nota Ruimte. Toch gaat de minister er al met al nog steeds van uit dat de schop in 2010 de grond in zal gaan, als er op de go/no go-momenten steeds zal worden besloten om door te gaan.

De kosten van de opties intercity en Hanzelijn-plus zijn lager dan die van de andere twee opties, maar de baten zijn eveneens geringer. Het zijn minder snelle verbindingen en ze hebben minder effect op de werkgelegenheid in het Noorden. Het ministerie beschouwt ze wel als volwaardige opties. De minister wil zo snel mogelijk via een prijsvraag de haalbaarheid van HSL en magneetweefbaan toetsen, opdat deze opties bij een negatieve uitkomst nog voor de start van de Tracé/MER-procedure terzijde kunnen worden geschoven. De intercity en de Hanzelijn-plus worden niet in de prijsvraag betrokken, maar de minister is wel bereid om deze opties te laten uitwerken als een publieke referentie voor de twee andere opties, zoals in een PSC bij PPS-projecten als de A59 en de N31. Op die manier zullen alle opties op een rijtje worden gezet en gaat er geen tijd verloren. De minister is bereid, gevolg te geven aan de suggestie uit de commissie om ook voor intercity en Hanzelijn-plus de mogelijkheid van publiek-private samenwerking te laten onderzoeken, al zijn de concessies hierbij van een andere aard.

Er is de minister nooit enige belangstelling van Duitse zijde voor het doortrekken van een treinverbinding in het Noorden gebleken, behalve in

het geval van een magneetzwefbaan. Doortrekking naar Duitsland zou van de Zuiderzeelijn ook een heel ander project maken. Zij is al blij dat de Betuweroute bij de budgettaire problemen in Duitsland tot nu toe buiten de gevarezone is gebleven.

Het lijkt de minister niet verstandig om de ontwikkeling van Almere los te koppelen van de Zuiderzeelijn, omdat daar hoe dan ook een groot hoogwaardig woongebied zal ontstaan. De Zuiderzeelijn is gebaat met zoveel mogelijk passagiers, zodat er twee vliegen in één klap geslagen kunnen worden. Er is ook sprake van een kostenvoordeel, vooral bij een eventuele verbinding via het IJmeer; een aparte verbinding van de Noordvleugel met Amsterdam zou € 1,5 miljard kosten. Mede in verband met eventuele problemen vanwege de Vogelrichtlijn is de IJmeerverbinding als een variant bij de prijsvraag opgenomen, dus er ontstaat in ieder geval geen vertraging als deze verbinding niet mogelijk is. Als ze bij de prijsvraag wel haalbaar blijkt, zal ze een onderdeel van de Zuiderzeelijn en dus niet van het hoofdrailnet vormen. Als deze verbinding geheel wordt losgekoppeld, ontstaat er een heel andere situatie. De minister zegt toe, nog vóór het vervolg van dit Algemeen Overleg op papier te zullen zetten waarom een aparte magneetzwefbaan tussen Almere en Amsterdam op zichzelf minder rendabel zal zijn.

Er is expliciet in de brief aangegeven dat de Kamer betrokken zal worden bij de vaststelling van het programma van eisen en bij de besluitvorming over de resultaten van de prijsvraag. Verder zal de Kamer betrokken worden bij de standpuntbepaling inzake trajectnota/MER, bij het tracébesluit dat samenvalt met de gunning. Na het tot stand komen van het tracébesluit is er een point of no return. De Kamer zal dus bij alle vijf go/no go-momenten een rol spelen. En overigens staat het haar vanzelfsprekend altijd vrij om overleg te voeren met de minister over de stand van zaken.

De minister vindt het niet handig dat de regering indertijd het rapport van het CPB niet aan de Kamer heeft toegestuurd, alleen al vanwege het wantrouwen dat eruit is voortgekomen, maar zij vindt niet dat de Kamer daardoor informatie onthouden is. Er was ook geen enkele reden om het niet aan de Kamer voor te leggen, want het ging om een oordeel van het CPB over andere rapporten. De conclusie van het CPB was dat de kosten-batenanalyse goed was uitgevoerd. Die analyse vormde een onderdeel van het kabinetsbesluit uit 2001. Het rapport zelf is dus niet aan de Kamer toegezonden, maar zij is wel geïnformeerd over de uitkomsten. Het was een kritisch rapport, er werd aangegeven dat de kosten van het project hoger zouden zijn dan de baten en dat het om dure banen voor het Noorden zou gaan, maar de minister wijst er nogmaals op dat het bij de Zuiderzeelijn ook om de ontwikkeling van het Noorden op zichzelf gaat. Omdat de regio in een zo vroeg stadium bij de Zuiderzeelijn betrokken wordt en omdat de risicobeheersing een ander karakter heeft dan bij andere projecten, leek het de regering volstrekt verantwoord om uit te gaan van een risico-opslag van 27 procent en niet van 34 procent, het percentage dat in Deens onderzoek wordt genoemd. Deze opslag is inbegrepen bij de totale rijksbijdrage van € 2,73 miljard. Zij gaat ervan uit dat het aantal scopewijzigingen door de vroegtijdige inschakeling van de lokale overheden beperkt zal blijven. De minister wijst er nogmaals op dat wie een verandering wenst, daarvoor zal moeten betalen, maar dit betekent dus ook dat het Rijk zal moeten betalen als er bijvoorbeeld vanwege nieuwe wetgeving veranderingen nodig zijn. Er zal bij de plannen rekening worden gehouden met de voorgenomen wetgeving op het gebied van tunnelveiligheid. Zij zegt toe dat zij de tot nu toe bekende mogelijke wijzigingen van wet- en regelgeving op een rijtje zal zetten.

In principe is de toekomstige exploitant van de Zuiderzeelijn vrij in het bepalen van de tarieven, maar die vrijheid wordt natuurlijk beperkt door het maximale tarief dat de klant zal willen betalen.

De minister beaamt dat er voor Almere een extra moment is om een beslissing te nemen. Dit hangt samen met de afspraken over de uitvoering van de Nota Ruimte. Almere kan overigens alleen in bepaalde omstandigheden besluiten om uit het project te stappen. Artikel 24 van de samenwerkingsovereenkomst is een standaardartikel voor onvoorziene omstandigheden. Dit staat los van de go/no go-momenten.

Er is bij de samenwerkingsovereenkomst gekozen voor een gezamenlijke projectorganisatie omdat de regering wilde samenwerken met de regio, vooral om de risico's beter te kunnen beheersen. Er zal niet alleen sprake zijn van samenwerking tijdens de planvorming, maar zo nodig ook bij de bouw en de exploitatie.

Voor een deel is er bij de Zuiderzeelijn sprake van substitutie, maar deze verbinding zal met de tijdswinst ook een aantal mensen uit de auto trekken. De minister zegt toe hierin schriftelijk nog nader inzicht te zullen verschaffen.

De raadpleging in Friesland heeft alleen betrekking op de modaliteit, er zal niet worden gevraagd of men vindt dat de Zuiderzeelijn er moet komen. Het provinciebestuur zal zelf moeten beslissen wat het met de uitkomst van deze raadpleging zal doen. De vaststelling van het programma van eisen vormt voor iedereen een go/no go-moment, dus bij die gelegenheid zou Friesland in geval van zeer negatieve resultaten van de raadpleging aldaar uit het project kunnen stappen, maar de minister vindt dat men dan voor de duidelijkheid een voorbehoud in de samenwerkingsovereenkomst zou moeten laten opnemen.

Er zijn voor Friesland ook nog vragen op het punt van de opbrengst van vervreemding van de aandelen in energiebedrijven, die van belang zou zijn voor de regionale bijdrage. De minister heeft echter begrepen dat Friesland zijn bijdrage eventueel ook uit de dividenden zou kunnen betalen, maar zij ziet die bijdrage verder als een verantwoordelijkheid van deze provincie. Bij de start van de prijsvraag zal er op alle fronten duidelijkheid moeten zijn.

Algemeen Overleg van 30 juni 2004 (tweede termijn)

Mevrouw Dijkema (PvdA) heeft er moeite mee dat er van de Kamer verwacht wordt dat zij in dit overleg een beslissing neemt over verder gaan met het project Zuiderzeelijn. Er zou dan in een Algemeen Overleg besloten worden over een project waar het Rijk € 2,73 miljard in steekt, terwijl de Kamer pas een dag voor het begin van het overleg de samenwerkingsovereenkomst onder ogen krijgt, een document van 37 pagina's met de nodige juridische implicaties. Haar fractie stemt dan ook niet in met deze procedure. Waarom worden dit soort belangrijke stukken vaak op de valreep aan de Kamer voorgelegd? Deze werkwijze wekt bij grote projecten geen vertrouwen. Volgens de website van de lokale overheden weten zij allang wat de samenwerkingsovereenkomst inhoudt. Het lijkt mevrouw Dijkema verstandig, met een beslissing over de voortgang van de Zuiderzeelijn te wachten op het advies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), dat in november zal verschijnen. Dit hoeft volgens haar geen vertraging op te leveren, omdat de start van de prijsvraag toch pas in het voorjaar van 2005 voorzien is. De minister heeft in eerste termijn gezegd dat zij bereid is om de samenwerkingsovereenkomst aan te passen om de rol van de Kamer nadrukkelijker in beeld te brengen. Mevrouw Dijkema zou het resultaat daarvan graag nog een keer rustig bespreken.

De minister heeft voorgesteld, niet alle vier de opties die de Kamer zou willen vergelijken in de prijsvraag op te nemen, maar voor de intercity en de Hanzelijn-plus een publieke referentie te laten maken, met de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (PPS). Is zij bereid om vast te leggen hoe dit zal worden gedaan? Overigens heeft mevrouw Dijkema er begrip voor dat het lastig zal zijn om er voor de Hanzelijn-plus aan voorbij te gaan dat deze een onderdeel van het kernnet zal vormen. Zij vindt het in ieder geval wel belangrijk, de vier opties op basis van gelijkwaardigheid te kunnen vergelijken.

De heer Van Hijum (CDA) sluit zich aan bij de vragen van mevrouw Dijkema over de samenwerkingsovereenkomst. Hij vraagt de minister, nog eens expliciet stil te staan bij de rol van de Kamer in het hele proces en hij zou de samenwerkingsovereenkomst graag alsnog ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd zien. Is deze overigens noodzakelijk voor de prijsvraag? En wil de minister ook nog ingaan op de ontbindende voorwaarden die bepaalde partijen hebben bedongen? De minister heeft schriftelijk een nadere toelichting gegeven op de risico's die onder de opslag van 27 procent vallen, maar kan zij nog aangeven of de kosten van scopewijzigingen voor rekening van de decentrale overheden zullen komen? Bij de HSL en de Betuweroute is er achteraf geld gereserveerd voor de risico's, de heer Van Hijum zou dit bij de Zuiderzeelijn vooraf en als onderdeel van het totale budget willen regelen. En tenslotte zou hij expliciet in de conclusies uit dit overleg opgenomen willen zien dat de Zuiderzeelijn als groot project wordt aangemerkt.

De heer Duyvendak (GroenLinks) sluit zich in grote lijnen aan bij de betogen van de vorige sprekers. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft al aangegeven dat zij aanbeveelt om grote projecten te onderscheiden in een initiatiefase, een uitwerkingsfase en een uitvoeringsfase, elk met een duidelijk go/no go-moment. De heer Duyvendak gaat ervan uit dat het project Zuiderzeelijn zich nog steeds in de initiatiefase bevindt en dat deze in het najaar kan worden afgesloten, waarbij de Kamer nog in volledige vrijheid kan beslissen over voortzetting van het project, na een goede afweging van nut en noodzaak. Mede door de schriftelijke antwoorden van de minister is de heer Duyvendak er toch weer aan gaan twifelen dat € 2,73 miljard echt het definitieve budget is. Is de Zuiderzeelijn niet net als de Betuweroute een kale lijn, zodat er nog veel bijkomende kosten voor de aankleding zullen zijn? Zijn er geen scopewijzigingen te verwachten om aan allerlei wettelijke eisen te kunnen voldoen, zoals de bouw van extra geluidsschermen? Die kosten komen dan toch voor rekening van de rijksoverheid?

De heer Hofstra (VVD) wijst erop dat de Kamer de regering al verschillende keren heeft gesteund bij beslissingen over de voortgang van dit project. Er is nog geen definitieve beslissing over de varianten genomen, maar het beeld dat de heer Duyvendak schetst, is naar zijn mening onjuist. Verder herinnert de heer Hofstra eraan dat er bij de instelling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is afgesproken dat de verkoop tijdens de verbouwing gewoon doorgaat. Hij vindt dat er bij de Zuiderzeelijn uiteraard gebruik moet worden gemaakt van aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voor zover dat mogelijk is, maar hij verwacht niet dat zij het wiel opnieuw zal uitvinden. De schriftelijke antwoorden die de minister na de eerste termijn aan de Kamer heeft doen toekomen, stellen de heer Hofstra teleur. Hij dringt er nogmaals op aan, bij de intercityvariant en de Hanzelijn-plus uit te gaan van een snelheid van minimaal 200 km/uur voor de hele verbinding. Wat

hem betreft gaat het om een keuze tussen een magneetzwefbaan via Flevoland en Friesland, een snelle trein die in Flevoland gebruik maakt van het bestaande traject en die op het traject Emmeloord-Heerenveen-Drachten-Groningen over een nieuw spoor rijdt, met de gradaties 200 km/uur en 300 km/uur, en de Hanzelijn-plus, die met PPS zou moeten worden aanbesteed. Hij beseft wel dat de concessie daarbij een lastig punt is, maar hij wil in ieder geval niet nog meer «gele boemeltjes». De heer Hofstra dringt erop aan dat het kabinet gewoon een besluit neemt over de ontwikkeling van Almere in het kader van de Mobiliteitsnota en de nota Ruimte. Hij wil een IJmeer-verbinding voor auto en openbaar vervoer en doortrekking van de A6, opdat de politiek lastige koppeling van Almere en de Zuiderzeelijn verbroken kan worden. Hij gaat er nog steeds van uit dat de IJmeer-verbinding met openbaar vervoer zou kunnen worden verzorgd door een zweeftrein van Schiphol naar Almere-Buiten. Ten slotte geeft de heer Hofstra aan dat hij vasthoudt aan 1 januari 2006 als datum waarop er duidelijkheid moet zijn over Almere en over voortzetting van het project Zuiderzeelijn. Hij verwacht toezeggingen van de minister en hij kondigt aan dat hij anders in een plenaire afronding van dit overleg nog een motie zal indienen.

Reactie minister Peijs: De minister zegt dat zij haar toezegging om de vier varianten tegelijkertijd aan de Kamer voor te leggen, twee via een prijsvraag en twee parallel daarmee, om een goede vergelijking mogelijk te maken, in een brief aan de Kamer zal vastleggen. Verder bevestigt zij nogmaals dat de Kamer aan zet is bij alle vijf go/no go-momenten, waarvan er drie in de samenwerkingsovereenkomst genoemd worden, namelijk het programma van eisen, de samenwerkingsovereenkomst zelf en de besluitvorming over het resultaat van de prijsvraag. De andere twee zijn de standpuntbepaling naar aanleiding van de Tracé/MER-procedure en het tracébesluit. De Kamer kan daarbij telkens beslissen over al dan niet doorgaan met het project, maar zij kan niet meer terugkomen op een vorige beslissing. De minister zal in een brief aangeven waarover op deze momenten precies een besluit genomen zal worden. Zij gaat er wel van uit dat er geen discussie meer over nut en noodzaak hoeft te worden gevoerd. De minister herhaalt ook haar toezegging om nadere afspraken in de samenwerkingsovereenkomst op te nemen als de Kamer vindt dat de conclusies van de TCI daartoe aanleiding geven, maar zij zou intussen wel willen doorgaan met het proces, want zij verwacht dat er anders wellicht vijf maanden verloren gaan. Zij meent met de zorgvuldige procedure met duidelijke go/no go-momenten zoveel mogelijk aan de wensen van de Kamer tegemoet te zijn gekomen en zij wijst erop dat de samenwerkingsovereenkomst echt nodig is als basis voor de prijsvraag. Bovendien is de concept-overeenkomst niet ingrijpend gewijzigd sinds die twee jaar geleden met de Kamer besproken is. De minister is bereid om het stuk na het zomerreces opnieuw aan de Kamer voor te leggen; dan zullen ook Lelystad en Leeuwarden hun standpunt bekend hebben gemaakt. Ook de uiteindelijke overeenkomst kan nog met de Kamer besproken worden, vlak voordat de gemeenten en provinciebesturen hun handtekening eronder zullen zetten. Zij hoopt met deze werkwijze het vertrouwen van de Kamer hersteld te hebben. Het lijkt haar echter moeilijk om de Kamer er daarna nog inhoudelijke wijzigingen in te laten aanbren- gen. Door dit expliciet in de overeenkomst op te nemen zullen er nog wel aanpassingen mogelijk zijn die verband houden met de controlerende taak van de Kamer, naar aanleiding van de bevindingen van de TCI. De minister stelt nogmaals dat het uitgangspunt bij scopewijzigingen is dat de veroorzaker betaalt. Er zal met elke betrokken gemeente en provincie apart worden vastgelegd wat er op hun grondgebied zal worden

gedaan. Daarna zijn de kosten van wijzigingen voor rekening van de partij die ze wil aanbrengen. Er zal bij de aanleg van de Zuiderzeelijn vanzelfsprekend voldaan worden aan alle wettelijke eisen, die ook tot uitdrukking zullen komen in het programma van eisen. Er is zo zorgvuldig mogelijk rekening gehouden met die eisen, maar eventuele kosten op dat vlak die toch nog niet voorzien waren, worden gedekt met een risicoreservering (binnen het budget).

Verder wijst de minister erop dat het aan de Kamer is om de Zuiderzeelijn als groot project aan te merken; zij heeft er in ieder geval geen bezwaar tegen.

De Zuiderzeelijn is geen kale lijn. Er is rekening gehouden met de normale inpassing, met wettelijke normen en met bruggen en tunnels waar die nodig zijn. Een en ander zal worden vastgelegd in het programma van eisen, waarover de Kamer nog een beslissing zal kunnen nemen. De minister ziet eigenlijk geen mogelijkheden om te voldoen aan de wens van kamerlid Hofstra om de Hanzelijn-plus uit de concessie voor de NS te halen om deze met PPS te kunnen aanbesteden. Zij geeft de voorkeur aan de werkwijze die zij al heeft voorgesteld. Verder wijst zij erop dat zijn wens om uit te gaan van een trein die overal minimaal 200 km/uur rijdt, de eerste scopewijziging zou betekenen. De minister is wel bereid om de prijsverschillen aan te geven tussen die variant en een trein die op een deel van het traject 160 km/uur rijdt.

Naar aanleiding van een opmerking van de heer Duyvendak zegt zij toe, de oude stukken over de uitvoering van de Hanzelijn en de Hanzelijn-plus nog eens aan de Kamer te zullen toesturen. Ook zal zij voor de Kamer nog een keer een goed overzicht verstrekken van de opbrengsten van de verschillende varianten en van de budgetten die ervoor beschikbaar zijn. De maximale rijksbijdrage van € 2,73 miljard geldt alleen voor de magneetweefbaan en HSL en de bijdrage van de regio is afhankelijk van de uiteindelijk gekozen variant. Tenslotte stelt de minister dat het een gemiste kans zou zijn om de ontsluiting van Almere niet bij de prijsvraag te betrekken. Zij wijst erop dat de IJmeervariant daarbij apart bekeken zal worden, zodat de Kamer alle varianten echt afzonderlijk zal kunnen beoordelen.

CDA:

4.4.5 *Er moet een net van Hogesnelheidslijnen komen in Europa. Nederland wordt op dit net aangesloten door drie verbindingen: Amsterdam–Parijs–Madrid, Amsterdam–Frankfurt–Praag–Wenen–Budapest en Amsterdam–Groningen–Hamburg–Berlijn–Warschau. Deze lijnen zullen de korte afstandsvluchten ontmoedigen en beïnvloeden mede de toekomstige stedelijke structuren op Europees niveau. Daarin ligt eerder het belang dan in het precieze aantal minuten tijdswinst. De aanleg van de Zuiderzeespoorlijn is noodzakelijk in het kader van structuurversterkend beleid voor het Noorden van het land. Aansluiting van Maastricht en Heerlen op het HSL-netwerk vindt plaats door het doortrekken van de intercitylijn tot Luik respectievelijk Aken.*

4.4.9 *Het CDA legt bij de besteding van gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking het accent op die projecten, die leiden tot een duurzame inrichting van Nederland: duurzame infrastructuur in de meest brede zin en (her)inrichting van het landelijk gebied ten behoeve van landbouw en natuur. Het Noorden van het land krijgt daarbij bijzondere aandacht.*

D66:

27. *Buiten de Randstad ontwikkelen sommige regio's zich tot perspectiefvolle vestigingsplaatsen voor economische bedrijvigheid. Tegelijkertijd baart de achterblijvende economische groei en de werkloosheid in het Noorden en Noordwesten zorgen. Structurele impulsen zijn nodig om deze ontwikkelingen te keren. Dit betekent onder andere het inzetten van meer financiële middelen voor het omzetten van ex-defensierreinen in economische-/culturele- en toeristische werkgelegenheidsprojecten, onder andere als co-financiering bij het beschikbaar komen van Europese middelen.*

392. *De aan te leggen hogesnelheidslijnen moeten ook voor binnenlands vervoer worden ingezet. De aanleg van de Zuiderzee-HSL, die de Randstad via Groningen met het Duitse en Scandinavische hogesnelheidsnet verbindt, wordt versneld ter hand genomen. Het doel is de maximale reistijd tussen alle grotere steden en de steden in de buurlanden zoveel mogelijk te bekorten, zonder het milieu extra te belasten. De Hanzelijn moet versneld worden aangelegd, zo mogelijk nog in de komende kabinetsperiode. De bestaande railinfrastructuur moet geschikt gemaakt en benut worden voor hogesnelheidstreinen.*

GPV:

Paragraaf 7.8: *Ruimtelijke ordening en spreiding van werkgelegenheid*
Ook zal de nodige verbetering van de infrastructuur worden aangebracht, zoals bijvoorbeeld de Zuiderzeelijn en de Hanzelijn.

GroenLinks:

H4 *De duurzaamheid*

.....GroenLinks meent dat de grenzen voor het milieugebruik in het Noorden inmiddels bereikt zijn. Dat betekent dat productie en consumptie die relatief sterk vervuilen, zullen moeten krimpen. Het is een illusie te menen dat alles in zogenaamde «win-win»-situaties kan worden opgelost. Verdere groei is slechts verantwoord als die in schone sectoren plaatsvindt. Daarvoor zal het innovatieve vermogen dat in Nederland aanwezig is, maximaal moeten worden benut.

Verkeer en vervoer

5 Er komt een deltaplan voor de verbetering van het openbaar stads- en streekvervoer. Dit verbeterde vervoerssysteem dient moeiteloos met fietsgebruik gecombineerd te kunnen worden. Het openbaar vervoer moet maximaal toegankelijk worden voor mensen met beperkingen. De prijzen van het openbaar vervoer worden verlaagd en er worden landelijke maximumtarieven vastgesteld. Openbare voorzieningen horen, ook in het landelijk gebied, per openbaar vervoer bereikbaar te zijn. *De Zuiderzeespoorlijn wordt versneld aangelegd.*

PvdA:

ECONOMIE, ECOLOGIE, RUIMTE – Vitale steden en regio's

.....De sociaal-economische structuur van Noord-Nederland vraagt bijzondere aandacht. Het potentieel aan ruimte, kennis en infrastructuur in dat gebied kan veel beter worden benut. De PvdA ondersteunt de wijze van aanpak zoals voorgesteld in het rapport «Het ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland». Door clustervorming van economische activiteiten, versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied en een betere positie van de steden wordt het Noorden van nieuwe impulsen voorzien. Er komt een hoogwaardige treinverbinding van Amsterdam via Friesland naar Groningen, die zo spoedig mogelijk wordt doorgetrokken naar Hamburg.

RPF:

5.13 In het kader van een op te stellen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt studie gedaan naar de wijze waarop de ruimtelijk-economische druk in de Randstad kan worden afgeleid naar het Noorden en oosten van het land. Het Noorden heeft economische ontwikkeling nodig en kan ruimte en huisvesting bieden. Flevoland vervult in deze ontwikkeling een verbindingsfunctie.

5.15 De verbindingsfunctie van Flevoland wordt versterkt door de aanleg van sterke openbaar vervoer-assen naar en door de provincie Flevoland. In die visie past aanleg van de Zuiderzeespoorlijn als HSL-Noord. Amsterdam wordt zodoende verbonden met Groningen. Via de aan te leggen Hanzelijn wordt een verbinding met Kampen, Zwolle en het Oosten van het land gelegd. In dit kader wordt tevens bezien of de regio Zaanstad/Purmerend via lightrail kan worden verbonden met Almere/Lelystad.

5.58 Met de aanleg van de Zuiderzeelijn en de Hanzelijn en aan de verdubbeling en elektrificatie van de lijn Leeuwarden/Groningen wordt de ontsluiting van het Noorden beoogd. Onderzocht wordt of de aanleg van een goederenspoor van de Eemshaven/Delfzijl via de containerterminals van Veendam en Coevorden naar het Duitse achterland wenselijk is.

SGP:

Verkeer

- *De Zuiderzeespoorlijn Amsterdam-Groningen-Hamburg wordt aangelegd en kan als Hogesnelheidslijn gebruikt worden.*
- *Hogesnelheidslijnen worden zoveel mogelijk over of naast bestaande sporen en/of snelwegen aangelegd.*

SP:

Behoud en uitbreiding van een echt goed openbaar-vervoernet is heel wat beter dan miljarden guldens steken in steeds meer duur asfalt en weinig effectieve mega-projecten als hogesnelheidslijn en Betuwelijn. *Een goed*

en goedkoper alternatief voor een compleet nieuwe HSL is flitstreinen over (verbeterd) bestaand spoor te laten rijden. Dat scheelt de treinreiziger naar Parijs een paar minuten en de overheid een paar miljard. De Betuwelijn moeten we figuurlijk en letterlijk «laten varen». Er is geen behoefte aan een ijzeren Betuwelijn wanneer we doordacht gebruik maken van de Nederlandse vaarwegen en binnenscheepvaartvloot. Geld dat vrijkomt door het niet uitvoeren van deze mega-projecten kan veel effectiever geïnvesteerd worden in verbetering van het binnenlandse spoor- en busnet.

VVD:

11. De sociaal economische dynamiek van het landelijk gebied vraagt voortdurend aandacht, met name wat betreft het voorzieningenniveau en het economisch profiel.

Communicatie kabinet-Kamer

- Afspraken Rijk-SNN n.a.v. het rapport van de Commissie Langman en «Kompass voor de toekomst» van het SNN, 16 april 1998 (ES/RBM/RSB/RP 98027868.b33)
- Kabinetsnotitie, 14 maart 2000 (DGP/HSL/20000541)
- Kabinetsbrief aan Kamer, 23 maart 2001 (ZZL/U208802)
- Persbericht over het kabinetsbesluit, 21 december 2001 (DGP/ZZL/U.01.03095)
- Brief stand van zaken Samenwerkingsovereenkomst Zuiderzeelijn, 10 juli 2002 (DGP/ZZL/U.02.02294)
- Brief stand van zaken Samenwerkingsovereenkomst Zuiderzeelijn, 9 september 2002 (DGP/ZZL/U.02.02778)
- Brief stand van zaken Samenwerkingsovereenkomst Zuiderzeelijn, 5 november 2002 (DGP/ZZL/U.02.03339)
- Brief toelichting Kabinetsbesluit Zuiderzeelijn, 8 juni 2004 (DGP/U.04.00439)
- Bijlage: Brief toelichting Kabinetsbesluit Zuiderzeelijn, 8 juni 2004 (DGP/U.04.00439)

Samenwerkingsovereenkomst

- Samenwerkingsovereenkomst Rijk-Regio inzake Project Zuiderzeelijn, 10 juli 2002 (concept)
- Samenwerkingsovereenkomst Rijk-Regio inzake Project Zuiderzeelijn, 21 juni 2004 (concept)
- Bijlagen: Samenwerkingsovereenkomst Zuiderzeelijn, 21 juni 2004 (concept)

Marktdialoog

- Challenging the private sector, Zuiderzeelijn sheet presentatie, mei 2004
- A Dutch treat, Report on ZZLink's presence at Eurailspeed 2002, januari 2003
- Results PPP summit Noordwijk, januari 2003

Rapporten planstudie

- Verkennend belevingswaardenonderzoek ZZL en HZL+, Ergo, juli 2002
- TNO [2003a], Annoyance caused by magnetic levitation train Transrapid 08, januari 2003
- TNO [2003b], Minutes of the expert meeting «Annoyance caused by Maglev-trains», 27 februari 2003
- Rapportage NIPO naam Zuiderzeelijn, NIPO, april 2004

Rapporten Verkenning deel I

- Presentatie quick-scan, Projectteam Zuiderzeelijn, 7 juni 2000
- Vervoerwaardestudie (samenvatting), NEI, september 2000
- Indirecte Effecten Zuiderzeelijn (hoofdrapport), TNO Inro, RUG, VU, TU Dresden, oktober 2000
- Opinie-onderzoek Zuiderzeelijn, NIPO, 23 oktober 2000
- KBA van een snelle verbinding naar het Noorden, NEI, 13 november 2000
- De Zuiderzeelijn Business Case, Bouwdienst Rijkswaterstaat, 15 november 2000
- Vormgevingsstudie Zuiderzeelijn, Bosch Slabbers, Kees Christiaanse, NPK, 20 november 2000

- Ontwerp, inpassing, kosten en effecten, Projectgroep Zuiderzeelijn, 28 november 2000

Rapporten Verkenning deel II

- Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland, Raad voor V&W/VRM-raad, juli 2001
- Eindrapport Verkenning internationale perspectieven voor een Zuiderzeelijn, B&A Groep, september/oktober 2001
- Ruimtelijke kwaliteit op het (snelle) spoor, Interdepartementale projectgroep, oktober 2001
- Zuiderzeelijn: Perspectief en beleid, B&A Groep, 19 oktober 2001
- Herziening RUG-KBA Zuiderzeelijnvarianten, RUG, oktober 2001
- De Zuiderzeelijn en de woningmarkt, NYFER, oktober 2001
- Verdiepte KKBA van een snelle verbinding met het Noorden, NEI 2001
- Verdieping maatschappelijke kosten-batenanalyse Zuiderzeelijn, o.l.v. BCI, november 2001
- Toetsing uitwerking KKBA Zuiderzeelijn, CPB-notitie, november 2001
- Strategisch Perspectief Stakeholderholdersoverleg Zuiderzeelijn, november 2001
- Quickscan Magneetzweefbaan Schiphol-Almere fasering Zuiderzeelijn, Projectteam Zuiderzeelijn, november 2001
- Nieuwe snelle treinverbindingen tussen de Randstad en Noord-Nederland: effecten op emissies en geluidhinder, RIVM, juli 2001
- Verification of the energy consumption magnetic levitation high-speed train Transrapid, 22 oktober 2001
- Verification of the (electro)magnetic fields and possible health effects due to the magnetic levitation high-speed train Transrapid, 22 oktober 2001
- Acoustical research on maglev train for the Zuiderzeelijn, Müller BBM, 15 november 2001
- Milieu-aspecten van de Zuiderzeelijn
- Financieringsoverzichten Zuiderzeelijn, december 2001
- Samenvatting Tracé/MER-aanbestedingsmodel Zuiderzeelijn
- Snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden; resultaten van de verkenningen deel I en II
- Geluidhinder van de magneetzweefbaan Transrapid 08 – een laboratoriumstudie, TNO, 7 januari 2002

Persberichten

- Groen licht voor start Zuiderzeelijn, provincie Groningen, 27 april 2004
- Prijsvraag voor Zuiderzeelijn, 27 april 2004

Regeerakkoorden

- Regeerakkoord 1998 (<http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/indez.html>)
- Regeerakkoord 2002 (idem.)
- Regeerakkoord 2003 (idem.)

Verkiezingsprogramma's

- CDA 1998, 2003
- Christen Unie 2003
- D66 1998, 2003
- GPV 1998
- GroenLinks 1998, 2003
- PvdA 1998, 2003
- RPF 1998
- SGP 1998

- SP 1998, 2003
- VVD 1998, 2003

Kamerstukken (Tweede Kamer)

- Dossier 22 026: Nederlands deel van hogesnelheidsspoorverbindingen
- Dossier 24 060: Ruimtelijk-economisch beleid tot 2000
- Dossier 24 403: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1996–2000
- Dossier 25 017: Versterking ruimtelijk-economische structuur
- Dossier 26 828: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2000–2004
- Dossier 27 408: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2001–2005
- Dossier 27 450: Architectuurbeleid 2001–2004
- Dossier 27 658: Zuiderzeelijn
- Dossier 28 375: Kabinetsformatie 2002
- Dossier 29 200 A: Rijksbegroting infrastructuurfonds

Gesprekken

- Drs. B. Demoet, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (8 oktober 2004)
- Ir. J. Fukken, projectmanager Zuiderzeelijn, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Personenvervoer (8 oktober 2004)
- Drs. H. Ooms, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Bestuur en Strategie (8 oktober 2004)
- Prof. ir. A. J. J. Pols, Faculteit voor Civiele Techniek en Geowetenschappen, Technische Universiteit Delft (7 oktober 2004)
- Mr. G. Schuhmacher, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (8 oktober 2004)
- Prof. dr. G. P. van Wee, Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft (1 september 2004)

Tijdschriftartikelen

- Bonnafous, A., The regional impact of the TGV, Transportation, volume 14, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, pp. 127–37
- Huisman, J. [datum onbekend], De Zuiderzeelijn als peiler [sic.] van een nationale identiteit, SMAAK, nr. 5: Groots en meeslepend
- Koopmans, C., H. Dijkman, A. Verrips [2002], Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen, ESB, jaargang 87, 28-7-2002, pp. 504–7
- Mensink, P. [2004], Over de waarde van de mogelijkheid tot uitstel, ESB, jaargang 89, 17-9-2004, pp. 450–1
- Rouwendal, J., E. Verhoef [2003], Indirecte effecten in kosten-batenanalyses van de Zuiderzeelijn, Tijdschrift Vervoerswetenschap, jaargang 39, nr. 3, september 2003, pp. 2–11
- Oosterhaven J., J. P. Elhorst [2003], Repliek: Indirecte effecten in de Zuiderzeelijn KBA's; The devil is in the detail, Tijdschrift Vervoerswetenschap, jaargang 39, nr. 3, september 2003, pp. 12–7
- Oosterhaven, J. [2001], Kosten en Baten of Visie, ESB, jaargang 86, 14-9-2001, p. 691
- Vuchic, V. R., J. M. Casello [2002], An Evaluation of Maglev Technology and its Comparison with High Speed Rail, Transportation Quarterly, volume 20, nr. 2, Eno Transportation Foundation, Washington DC
- Wee, B. van [2001], Milieueffecten in beeld; Nieuwe railverbindingen in Kosten-Baten-Analyses, Verkeerskunde, jaargang 52, nr. 4, pp. 12–3
- Wee, B. van, R. van de Brink, H. Nijland [2003], Environmental impacts of high-speed rail links in cost-benefit analyses: a case study of the Dutch Zuider Zee line, in: Transportation Research Part D 8, volume 37, nr. 4, Pergamon, Elsevier Science Ltd., pp. 299–314

Overige publicaties

- Atelier Rijksbouwmeester [2004], Organiseren van kwaliteitsborging Zuiderzeelijn, 28 juni 2004
- Berg, L. van den, P. Pol [1998], The European High-Speed Train and Urban Development; Experiences in fourteen European urban regions, Ashgate, Aldershot
- Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland [1997], Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland, Den Haag, september 1997
- CPB, RIVM, RPB, SCP [2002], Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag
- Flyvbjerg, B, N. Bruzelius, W. Rothengatter [2003], Megaprojects and Risk; An Anatomy of Ambition, Cambridge University Press, Cambridge
- Koopmans, C. C. [2004], Ongewenst onderzoek; De gespannen relatie tussen economisch onderzoek en beleid, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
- Ministers van Economische Zaken, VROM, Verkeer en Waterstaat, LNV, Grotesteden- en Integratiebeleid [1998], Op de drempel van de 21e eeuw: het investeringsprogramma voor de ruimtelijk-economische structuurversterking (1999–2002)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat [2004], Nota Mobiliteit; ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Ministeries van VROM, V&W, LNV en Economische Zaken [2004], Nota Ruimte, Den Haag.
- Projectorganisatie Zuiderzeelijn [2004], Zuiderzeelijn, augustus 2004
- Raad voor Verkeer en Waterstaat/VROM-raad [2001], Denklijnen voor het Noorden (en overig Nederland), Den Haag
- Rietveld, P., F. R. Bruinsma, H. T. van Delft, B. Ubbels [2001], Economic impacts of high speed trains; Experiences in Japan and France: expectations in The Netherlands, Serie Research Memoranda, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland [1998], Kompas voor de toekomst; Ruimte voor ontwikkeling van Noord-Nederland, Assen, Groningen, Leeuwarden
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland [1999], Kompas voor het Noorden; Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006, Assen, Groningen, Leeuwarden
- Staat der Nederlanden en Stuurgroep Zuiderzeelijn [2004], Intentieverklaring samenwerking Noordvleugelpartijen met het project Zuiderzeelijn, concept 19 augustus 2004
- Staat der Nederlanden en Stuurgroep Zuiderzeelijn [2004], Startverklaring inzake samenwerking tussen het rijk en de Regionale Stuurgroep Zuiderzeelijn in afwachting van de ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst, concept 11 oktober 2004
- Stakeholdersoverleg Zuiderzeelijn [2004], Advies van het Stakeholdersoverleg Zuiderzeelijn op het concept Programma van Eisen, Overlegorganen Verkeer en Waterstaat, 7 oktober 2004
- Steunpunt Ontwerpwedstrijden [2001], Kompas bij ontwikkelingscompetities, Amsterdam
- Teulings, C. N., C. C. Koopmans [2004], Rendement en publieke belangen; De besluitvorming bij Betuweroute en HSL-Zuid; notitie ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), SEO, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
- Twynstra Gudde [2001], Zuiderzeelijn; Plan van Aanpak; Voorbereiding Prijsvraag, Amersfoort

- VROM-raad [2002], Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek; Advies naar aanleiding van de (ICES) investeringsimpuls 2002, advies 033, Den Haag, 6 juni 2002

Krantenartikelen

- Cobouw
 - «Prijsvraag Zuiderzeelijn verspilde tijd en moeite», 26-2-2002
 - Besluit Zuiderzeelijn valt na conclusie Duivesteijn, 11-6-2004
 - Peijs onderzoekt alternatief Zuiderzeelijn, 24-7-2004
 - Vertraging dreigt bij Zuiderzeelijn, 3-7-2004
 - «Zuiderzeelijn behoeft meer uitgebreide onderbouwing», 20-10-2004
- Dagblag Flevoland
 - Geen limiet aan prijs treinkaartje, 25-6-2004
- Dagblad van het Noorden
 - Kabinet voor Zuiderzeelijn, 18-3-2004
 - Friesland wacht met besluit over Zuiderzeelijn, 1-7-2004
 - PvdA zet rem op Zuiderzeelijn, 8-10-2004
 - Politiek Leek wil halte aan Zuiderzeelijn, 11-10-2004
 - Minister Dekker laakt Langman-lobby, 14-10-2004
 - Rendement zweeftrein geringer dan gedacht, 5-11-2004
- Het Financieele Dagblad
 - Noorden wil prijsvraag voor plan Zuiderzeelijn, 1-11-2001
 - Noorden blij met besluit Zuiderzeelijn, 22-12-2001
 - Nederland kijkt naar Duits voorstel voor zweeftrein, 22-3-2004
 - Nota Ruimte verkleint kansen op zweeftrein Amsterdam-Groningen, 26-3-2004
 - «Alle opties bekijken voor de Zuiderzeelijn», 13-10-2004
- Groninger Internet Courant
 - Alders: «Effect Zweeftrein voor Noorden onderschat», 13-7-2001
 - Staten van Groningen, Noord-Holland en Drenthe achter Zuiderzeelijn, 16-7-2004 Leeuwarder Courant
 - Gat dreigt in geldpot voor zweeftrein, 10-1-2002
 - Peiling zweeftrein uitgesteld tot 2006, 14-8-2004
 - «Zweeftrein risico voor overheden», 21-8-2004
 - Kamer zwemt niet in Peijs' fuik Zuiderzeelijn, 14-10-2004a
 - Peijs slikt compensatie voor Zuiderzeelijn in, 14-10-2004b
- Nederlands Dagblad
 - Friesland wacht af met zweeftrein, 2-7-2004
- NRC Handelsblad
 - Referendum over Zuiderzeelijn, 9-9-2004
- Het Parool
 - Rijk trekt zes mld uit voor Zuiderzeelijn, 11-4-2002
- Ruimtelijke Ordening Nieuwsbrief
 - NYFER: Zuiderzeelijn vooral gunstig voor woningmarkt, 28-4-2001
- Utrechts Nieuwsblad
 - Zuiderzeelijn supersnelle zweefbaan voor 7 miljard, 8-4-2004
- Volkskrant
 - Haken en ogen aan Zuiderzeelijn, 14-2-2002
 - Peperdure banen door Zuiderzeelijn, 16-6-2004
 - Kabinet bekijkt alle opties Zuiderzeelijn, 18-6-2004
 - «Als er maar doorgang in de files zit», 17-7-2004
 - Betuwelijn kwam er door handjeklap, 4-9-2004
- Wegener dagbladen
 - Zes miljard voor spoorlijn naar Noorden, 20-12-2001

Websites

- www.cbs.nl
- www.denhaag.nl
- www.hochgeschwindigkeitszuege.com
- www.ikcro.nl
- www.lokaalbestuur.nl
- www.magneetzweefbaan.nl
- www.minaz.nl
- www.minvenw.nl
- www.ns.nl
- www.overheid.nl
- www.snnonline.nl
- www.statline.cbs.nl
- www.tweedekamer.nl
- www.transrapid.de
- www.vrom.nl
- www.zuiderzeelijn.nl